AMORCE

GUIDE

Gestion des déchets : Partenariats entre les collectivités et les structures de l'économie sociale et solidaire

Applications et recommandations

Série Juridique
DJ 09
Mars 2009

Rédaction :

Katell BRANELLEC
Loïc LEJAY

AMORCE
7, rue du Lac
69422 LYON Cedex 03
tel : 04 72 74 09 77
fax : 04 72 74 03 32
amorce@amorce.asso.fr
www.amorce.asso.fr

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier, pour leur participation à la rédaction de ce guide : Adrien ROIG (Réseau des Ressourceries), Françoise LEBOEUF (Feuille d'Erable), Roger PARIS et Bénédicte MARTIN (Le Grand Lyon), Jean-Paul CHANTREL (CU de Strasbourg), Marie-Françoise BONCOMPAIN (Le Grand Châlon), Nathalie CASTRE (Communauté de communes de Pouancé-Combrée), Stéphanie MABILEAU (EMMAUS), Jacques MARY (Angers Loire Métropole), Lydie BERTRAND (Envie).

Nous tenons aussi à remercier le COORACE, et en particulier Anne-Claire PIGNAL, chef du projet VITA, pour nous avoir permis d'intégrer le groupe de travail sur la commande publique responsable.

Nous tenons à remercier Annick Maisonneuve, à la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes, qui a bien voulu procéder à une relecture critique du guide.

Nous remercions enfin M.Patrick LOQUET, Maître de conférence à l'Université de Valenciennes et membre du Conseil National de l'Insertion par l'activité économique, pour nous avoir permis de diffuser ses fiches techniques, qui constitueront sans aucun doute pour les collectivités et les structures de l'économie sociale et solidaire un outil majeur.

SOMMAIRE

INTRODUCTION / CONTEXTE 5

I. FILIERES ET ACTIVITES CONCERNEES
A. Le papier et le carton 6
B. Le textile 9
C. Les DEEE 10
D. Les autres flux récupérés en porte-à-porte ou en déchèteries 11
E. Prestations de débarras et accès en déchèteries 12
F. Prestations de tri et de mise à disposition de personnels 13

II. LES ACTEURS DE L'ECONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE DANS LE DOMAINE DES DECHETS
A. Typologie des acteurs 14
B. Présentation de réseaux de l'ESS dans le domaine des déchets 16

III. LE CADRE JURIDIQUE DU PARTENARIAT AVEC UNE COLLECTIVITE
A. Les subventions et mises à dispositions 19
B. Subventions, marchés publics et délégations de services publics...une frontière bien mince 22
C. Les clauses sociales dans les marchés publics 25

CONCLUSION 27

ANNEXES 28

Annexe 1: Préconisations et modèles pour la mise en œuvre des clauses sociales 29

Annexe 2 :Fiches exemples de projets de collectivités menés avec l'insertion dans le domaine des déchets 62

SOURCES 82

CONTACTS 83

Le partenariat des collectivités locales avec les structures de l'économie sociale et solidaire est déjà ancien dans le domaine de la collecte, du tri et de la réutilisation des déchets. La collectivité gestionnaire du service public déchets a souvent le souci de soutenir des structures développant des emplois de proximité, à partir de flux de déchets identifiés, d'autant plus lorsqu'elle a également comme compétences directes le développement économique, la revitalisation urbaine…

En matière de déchets, les structures de l'économie sociale et solidaire interviennent à deux niveaux :

- dans la prévention des déchets, notamment par la collecte de produits divers récupérés auprès des particuliers et une action de réemploi et mise en filière de recyclage qui a pour effet de diminuer de façon importante les tonnages de déchets ;
- dans la gestion des déchets, par exemple par des prestations de collecte (encombrants, déchets électriques et électroniques,..) pour les collectivités locales.

Aujourd'hui, de nouveaux flux de déchets sont collectés sélectivement dans le cadre de la REP (Responsabilité Elargie des Producteurs). La collectivité peut se trouver dessaisie de la responsabilité du déchet et donc du choix des prestataires/opérateurs du recyclage (cas des Déchets Electriques et Electroniques). D'où, potentiellement, un risque pour la pérennité de structures locales implantées avant l'arrivée des nouvelles filières.

D'autre part, certaines de ces activités jusqu'ici menées de façon « expérimentale » sont désormais à la limite du secteur concurrentiel, et ces structures ne sont plus les seules à s'intéresser à ces créneaux. Le principe de libre concurrence oblige les collectivités à respecter scrupuleusement les règles du Code des marchés publics et du Code de commerce sous peine de voir annuler leurs contrats et conventions. Les impératifs de sécurité et de respect des normes environnementales sont en outre de plus en plus prégnants et s'imposent aussi à ces structures.

Enfin, le paysage de l'économie sociale et solidaire se complexifie : à côté de structures anciennes telles qu'Emmaüs, on constate une multiplication des initiatives et réseaux se positionnant sur ce créneau des activités de collecte séparative, de tri ou de démantèlement. Avec des approches tantôt complémentaires, tantôt en concurrence.

Encore aujourd'hui, les relations entre les collectivités et les structures de l'économie sociale et solidaire ne sont pas toujours formalisées. Quand elles le sont, elles peuvent revêtir plusieurs formes (subvention, marché de prestation de service avec ou sans rémunération, mise à disposition de matériel ou de personnel…), les situations étant par ailleurs différentes selon les structures (entreprises et chantiers d'insertion, entreprises adaptées et ESAT, Communautés Emmaüs…) et les filières .

Ce guide s'adresse aux élus et techniciens de collectivités désireuses de gérer le service public des déchets en partenariat avec les structures de l'économie sociale et solidaire, ainsi qu'à celles-ci. Il leur apporte des éclairages sur la nature des activités concernées et le type de partenariats possibles.

I. Filières et activités concernées

Depuis de nombreuses années, l'économie sociale et solidaire est présente sur le champ de la prévention, de la collecte et du traitement des déchets sur des filières particulières : Emmaüs pour le réemploi de tous objets, Envie pour les DEEE... De nouvelles structures se mettent en place au fur et à mesure de la création ou consolidation de nouvelles filières, de nouvelles REP, de nouveaux moyens pour les collectivités...

Rappelons tout d'abord la raison d'être des éco-organismes : la responsabilité élargie du producteur (REP), qui repose sur le principe pollueur-payeur, étend la responsabilité matérielle et financière des fabricants de produits à la gestion de leur traitement en fin de vie. Pour assumer cette responsabilité, les industriels s'organisent dans le cadre de filières propres à chaque nature de déchets, au fil des évolutions réglementaires créant de nouvelles REP, au sein d'éco-organismes.

A. Le papier et le carton

On évoquera ici les déchets papiers et cartons de la collecte « municipale » : ceux qui sont produits par les ménages et par les artisans et petits commerçants (déchets assimilés), par les établissements publics ou l'activité tertiaire, que les collectivités peuvent choisir de collecter :
- les emballages en papier-carton,
- les journaux et magazines,
- les papiers de bureau,
- les cartons des commerçants de centre ville.

1) Organisation et responsabilité

Sur ce gisement très étendu, il existe maintenant plusieurs organisations différentes, avec une distinction déchets ménagers/non ménagers souvent difficile à cerner pour ce qui est des catégories entrant dans le circuit municipal. Nous présentons ci-après les principales catégories identifiées.

► *Les emballages ménagers en papier-carton*

En vertu du Code de l'environnement (articles R 543-53 et suivants), depuis 1992 le producteur de tout emballage finissant dans la poubelle des ménages est tenu de contribuer à son élimination en versant à un organisme agréé une contribution financière en fonction du nombre, de la nature, du poids et de la forme de l'emballage. Ces organismes (Eco-Emballages et Adelphe) redistribuent l'essentiel des fonds collectés aux communes pour financer une partie de leurs opérations de collecte sélective et de tri. En contrepartie, les communes s'engagent contractuellement à organiser des collectes sélectives des emballages triés par les ménages.

Les cartons sont donc collectés dans ce cadre, le plus souvent en mélange avec d'autres types d'emballages ; on distingue différents types de flux collectés en mélange, selon les choix techniques de la collectivité :

- cartons et journaux ;
- cartons + emballages légers (plastiques, métaux) ;
- cartons + emballages légers + journaux.

Ces collectes sélectives « multi-matériaux » sont effectuées dans leur très grande majorité en régie (personnel de la collectivité) ou en prestation (marché public).

L'économie sociale et solidaire est peu présente dans cette filière.

► *Les cartons des commerçants de centre ville*

La plus grande partie du gisement de cartons n'entre pas dans le périmètre de l'agrément d'Eco-Emballages et Adelphe. Ils ne financent donc pas une grande partie des flux collectés, arguant du fait qu'ils ne ressortent pas de leur responsabilité, ce qui conduit à de nombreuses tensions entre ces éco-organismes et les collectivités.

Bien souvent, la structure commerciale des centres-villes denses (multitude de boutiques) ne permet pas de collecter ces cartons dans le système de collecte sélective des ménages (bac jaune). De nombreuses collectivités ont donc décidé, de façon volontaire, de collecter spécifiquement les cartons des petits commerces, qui restent des déchets « assimilés » aux ordures ménagères car pouvant être collectés et traités sans « sujétions techniques particulières » (art. L 2224-13 CGCT).

L'économie sociale et solidaire est assez bien représentée sur ces marchés.

L'article L 2224-14 du CGCT prévoit que la commune qui rend ce service à ces activités économiques est dans l'obligation de mettre en place la redevance spéciale pour ces « déchets assimilés ménagers ». En raison de sa complexité de mise en place et de sa difficile acceptation, de nombreuses collectivités ne l'ont cependant toujours pas instaurée.

► *Les journaux et magazines*

Avant la généralisation des collectes d'emballages, de nombreuses collectivités faisaient collecter des journaux magazines séparément : une fois par mois ou par semaine, ficelés, en porte à porte. Ces collectes étaient généralement assurées par des structures relevant de l'économie sociale et solidaire.

Aujourd'hui, les journaux-revues-magazines (JRM) sont presque toujours collectés avec les emballages ou dans le cadre du système Eco-Emballages avec l'appui des éco-organismes. A l'instar des cartons des ménages, ils échappent donc dans leur grande majorité aux structures de l'économie sociale et solidaire.

Depuis 2006, en vertu de l'article L 541-10-1 du Code de l'environnement, tout donneur d'ordre qui émet ou fait émettre des imprimés papiers à titre gratuit est tenu de contribuer à la collecte, à la valorisation et à l'élimination des déchets d'imprimés papiers, ménagers

et assimilés ainsi produits. L'éco-organisme EcoFolio s'est constitué pour gérer cette nouvelle filière REP. Il collecte les sommes versées par ces producteurs et les reverse aux collectivités. A compter du 1er janvier 2010, les papiers vierges destinés à être imprimés seront soumis à la même obligation.

► *Les papiers de bureau*

La collectivité peut décider de collecter, à l'instar des cartons de commerçants de centre ville, les papiers de bureaux, déchets « assimilés » aux ordures ménagères car pouvant être collectés et traités sans « sujétions techniques particulières » (art. L 2224-13 CGCT).

Nous sommes encore dans le flou concernant la prise en charge financière de ces éventuelles nouvelles collectes, mais il se pourrait qu'EcoFolio étende ses soutiens à ce gisement et que des collectes spécifiques de papier de bureau soient financées. Dans ce cas les structures de l'économie sociale et solidaire, dont certaines ont développé ce service depuis longtemps (ex : La Feuille d'Erable), pourraient être bien positionnées pour ce service.

2) Quelques chiffres sur le gisement

On évalue le gisement de déchets en papier-carton du circuit municipal à environ 4 millions de tonnes/an. Entre 1,5 et 2 millions de tonnes seraient collectés sélectivement, se répartissant comme suit (tonnages collectés) (estimation AMORCE) :

- emballages ménagers relevant du système Eco-Emballages : 400 000 t
- autres cartons hors système EE : estimation entre 200 et 400 000 t (dont cartons des commerçants de centre ville, déchèteries)
- journaux et magazines issus des collectes sélectives : 900 000 t
- papiers de bureaux (hors gros producteurs) : 300 000 t

3) Place actuelle de l'économie sociale et solidaire

En proportion des tonnages traités au niveau national, la place de l'économie sociale et solidaire (ESS) est faible, on en a expliqué les raisons (cf. infra).
L'ESS est peu présente sur les collectes sélectives en mélange qui contiennent des cartons, journaux et autres emballages. Elle est en revanche présente sur des collectes spécifiques et ciblées telles que : papiers de bureaux, cartons des commerçants de centre ville.

Exemples :
✍ EITA, entreprise d'insertion, est titulaire du marché de collecte des cartons des commerçants du centre ville d'Angers Loire Métropole.
✍ La Feuille d'Erable, entreprise d'insertion, est titulaire du marché de collecte des cartons des commerçants du centre ville– collecte quotidienne en semaine, des commerces des petits centres commerciaux et des zones industrielles et artisanales de Rennes Métropole – collecte hebdomadaire.

B. Le textile

Le métier de chiffonnier existe depuis très longtemps, et constitue une des plus anciennes activités de récupération (avec les métaux et le papier). Ces déchets sont récemment apparus dans les collectes d'ordures, car n'ayant plus une valeur marchande suffisante pour financer leur collecte, leur tri et leur revente. Dans les années 90 et début des années 2000, ces opérations sont devenues de moins en moins rentables, d'où la mise en place d'une filière aidée.

1) Organisation et responsabilité

Depuis le 1er janvier 2007, l'article L 541-10-3 du code de l'environnement a mis en place une obligation, pour toutes les personnes mettant sur le marché à titre professionnel des produits textiles d'habillement, des chaussures ou du linge de maison neufs destinés aux ménages, une obligation de contribuer ou de pourvoir au recyclage et au traitement des déchets issus de ces produits :
- soit en contribuant financièrement à un organisme agréé qui passe convention avec les opérateurs de tri et les collectivités territoriales ou leurs groupements, et leur verse un soutien financier pour les opérations de recyclage et de traitement qu'ils assurent ;
- soit en mettant en place, dans le respect d'un cahier des charges, un système individuel de recyclage et de traitement de ces déchets approuvé par arrêté conjoint des ministres chargés de l'écologie et de l'industrie. Aucun montage de ce type n'a à ce jour été réalisé.

Les modalités d'application de cet article, notamment le mode de calcul de la contribution, les conditions dans lesquelles est favorisée l'insertion des personnes rencontrant des difficultés au regard de l'emploi ainsi que les sanctions en cas de non-respect de cette obligation ont été fixées par décret du 25 juin 2008.

Cette réglementation poursuit un double objectif : augmenter les volumes collectés et valorisés, et favoriser l'emploi et l'insertion dans les structures de l'économie sociale et solidaire.

2) Quelques chiffres

On évalue le gisement des déchets de la filière textile à environ 700 000 tonnes par an, dont 100 000 tonnes ont été collectées sélectivement en 2007. Les chiffres avancés prévoient que d'ici à 2012, 210 000 T seront collectés (30 % de 700 000) (demande d'agrément d'Eco-TLC). Il resterait donc 500 000 tonnes toujours à la charge des collectivités…

La position d'AMORCE sur la REP textiles
La filière textile soutiendra donc principalement les opérateurs de tri. AMORCE regrette que cette nouvelle REP ne finance que très partiellement le coût de la gestion de 11 kg/hab/an de déchets textiles, qui reste en grande majorité à la charge des collectivités dans le cadre de la collecte des ordures ménagères. Néanmoins, le soutien qui sera apporté aux opérateurs de collectes sélectives, via les centres de tri, a été établi afin de permettre aux collectivités de ne plus assurer gratuitement l'élimination des refus de tri textiles qui devront désormais être facturés par la collectivité en charge du traitement.

3) *Place actuelle de l'économie sociale et solidaire*

En 2008, l'économie sociale et solidaire couvre les trois quarts des tonnages récupérés en France, surtout si l'on y inclut les activités « informelles » (bénévolat) d'associations caritatives. Nombre de collectivités locales travaillent depuis longtemps avec une grande diversité de structures (Emmaüs, Le Relais, La Croix Rouge, le Secours Populaire, le Secours Catholique, associations locales...).

La filière s'organise du côté de l'économie sociale avec la création d'un inter-réseau (IRFS) qui regroupe 3 têtes de réseau : Emmaüs France, Le Relais France et Tissons la Solidarité, fondé par le Secours Catholique.

Il est trop tôt pour connaître l'effet de redistribution des cartes qui aura lieu après la montée en puissance de la filière aidée (création de l'éco-organisme Eco-TLC en cours au moment où nous écrivons ces lignes).

C. Les DEEE

Les déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) sont constitués d'appareils fonctionnant avec une prise électrique, un accumulateur ou une pile (petits et gros électroménager, équipements informatiques, téléviseurs...), mis au rebut car hors d'usage ou obsolètes.

L'économie sociale et solidaire, en particulier grâce au développement du réseau ENVIE (lui-même issu d'Emmaüs), a contribué de façon importante aux premières expériences à grande échelle de gestion séparative de ce flux, qui était jusqu'alors au mieux valorisé en benne ferraille.

1) *Organisation et responsabilité*

Le réemploi d'appareils fait partie des objectifs fixés par la directive DEEE.
Le décret du 20 juillet 2005 relatif à la composition des équipements électriques et électroniques et à l'élimination des déchets issus de ces équipements fixe le cadre de la mise en place de la collecte sélective et d'un traitement adapté des DEEE et pose le principe de la responsabilité des producteurs.

La collecte auprès des ménages s'effectue ainsi principalement :
- soit par don auprès d'acteurs de l'ESS (pour le réemploi) ;
- soit par les distributeurs (reprise obligatoire et gratuite dite « 1 pour 1 » lors de l'achat d'un matériel équivalent) ;
- soit par les collectivités locales ayant mis en place volontairement la collecte sélective en déchèterie.

Les DEEE collectés sont ensuite enlevés et valorisés par différents prestataires. Les producteurs d'équipements électriques et électroniques sont tenus de prendre en charge financièrement la collecte et le traitement des DEEE au prorata de leur part de marché. Pour s'acquitter de leurs obligations, ils doivent adhérer à l'un des quatre éco-organismes

agréés : Ecologic, Eco-Systèmes, ERP (agréés pour tous les DEEE ménagers hors lampes) ou Récylum (agréé uniquement pour les lampes usagées).
Un organisme coordonnateur, la société OCAD3E, a été agréé par arrêté du 22 septembre 2006 pour assurer la compensation des coûts de la collecte sélective des DEEE supportés par les collectivités locales. Depuis le 15 novembre 2006, les quatre éco-organismes prennent ainsi en charge, pour le compte des producteurs qui y adhèrent, l'enlèvement et le traitement des déchets d'équipements électriques et électroniques collectés sélectivement.

2) Quelques chiffres

En 2007, on estime la quantité de DEEE issus des ménages à 1,25 M T (source : ADEME).

Les montants totaux reversés aux collectivités sont évalués à 20 à 30 M €, l'essentiel des dépenses étant destiné aux prestataires de collecte, de recyclage et d'élimination dont font partie des opérateurs de l'économie sociale et solidaire.

L'objectif de collecte de 4 kg/an/hab. fixé par la directive européenne devrait être atteint fin 2008 (avec donc 2 ans de retard pour la France dans l'atteinte de ce 1er objectif.) Tous les DEEE ont vocation à être collectés sélectivement pour atteindre à terme un ratio de collecte proche de 15 kg/hab/an (source : Eco-Systèmes).

3) Place actuelle de l'économie sociale et solidaire

Jusqu'à la mise en place de la filière DEEE, en dehors de la collecte de produits électriques et électroniques donnés par les particuliers et servant au réemploi, des structures comme Emmaüs ou Envie assumaient pour de nombreuses collectivités la reprise, le réemploi et/ou la dépollution d'une partie des DEEE. Depuis cette mise en place, les structures d'insertion Envie ou Emmaüs peuvent collecter les D3E sur les déchèteries pour le compte d'un éco-organisme. Les communautés Emmaüs n'assurent plus le démontage des D3E et privilégient le réemploi des appareils électriques et électroniques récupérés auprès des particuliers.
Enfin, il est possible que des associations puissent prélever des appareils sur les déchèteries à des fins de réemploi. Le reste des D3E sera pris en charge par l'éco-organisme.

D. Les autres flux récupérés en porte-à-porte ou en déchèteries

Il n'existe malheureusement pas encore de généralisation de la responsabilité élargie du producteur à tous les biens mis sur le marché.
Les conventions, marchés... relatifs à la collecte et au traitement d'autres matériaux seront donc signés, passés directement entre la collectivité et la structure, sans l'intermédiaire d'un éco-organisme.

On voit apparaître dans de plus en plus de déchèteries l'implantation de dispositifs de captation d'objets susceptibles d'être réutilisés ou recyclés :

- vaisselle,
- mobilier,

- électroménager,
- jouets,
- articles de sports,
- radios,
- bouchons de liège,
- etc…

Souvent qualifiés de « recycleries », ces dispositifs captent des quantités très variables d'un site, d'un gisement à l'autre, et bénéficient ou non d'un soutien financier de la collectivité.

Exemples :

✍ *Partenariat entre le Grand Lyon et le secteur associatif pour la mise en place d'une Recyclerie* : depuis mi 2006 le Grand Lyon, en partenariat avec le secteur associatif, a installé une recyclerie dans 4 de ses 17 déchèteries. Ainsi, les associations Armée du Salut et Foyer Notre Dame des Sans Abri ont un bungalow respectivement sur les déchèteries de Villeurbanne Krüger, Lyon 9°, Francheville/Sainte-Foy-les-Lyon et Champagne-au-Mont-d'Or. Le bilan du système est mitigé selon les deux associations. Pour l'Armée du Salut, il ressort de ce bilan une perte financière malgré un bon captage de produits. A contrario pour le FNDSA le bilan est intéressant car il permet de capter des objets qui seraient perdus s'ils finissaient dans les bennes à encombrants, mais demande des moyens pour assurer une présence et enlever les objets tous les jours. Depuis les premières installations, l'agglomération a fait évoluer le cadre : en fournissant le bungalow qui sert au stockage provisoire en déchèterie des produits, et en faisant adopter une convention cadre pour la mise en place de la recyclerie par le Conseil de communauté. Au-delà de la simple action de réutilisation d'objets, la recyclerie est un axe de travail pour la réinsertion professionnelle en garantissant un gisement d'objets à capter.

✍ *Angers Loire Métropole et EMMAUS* : gestion en commun depuis 2000-2001 de la déchèterie – recyclerie Emmaüs à St Jean de Linières. Sur ses propres terrains, Emmaüs a construit en 2000-2001, en accord avec le district Urbain d'Angers, une déchèterie–recyclerie. Sur ce site, les personnes qui le fréquentent passent d'abord à la recyclerie où tout ce qui peut être recyclé est récupéré, le reste déposé dans les bennes. Emmaüs gère le haut du quai avec ses compagnons, Angers Loire Métropole s'occupe du bas du quai avec l'enlèvement et traitement des bennes. D'autre part, Emmaüs peut se déplacer chez le particulier pour enlever des objets qui seront réemployés.

E. Prestations de débarras et accès en déchèteries

Certaines structures proposent à la collectivité d'effectuer des opérations de vidage d'encombrants dans l'habitat collectif. Il est fréquent que la structure ait alors accès à la déchèterie pour le tri des matériaux collectés.

Exemples :

✍ *Régie de quartier d'Angers :* la Direction Déchets d'Angers Loire Métropole subventionne la régie de quartier d'Angers pour des opérations spécifiques de recyclage et récupération de bois et D3E dans la collecte des encombrants réalisée auprès des bailleurs sociaux.

✍ *Le Grand Lyon* : Historiquement Emmaüs accédait gratuitement au centre communautaire de stockage des déchets non dangereux situé à Genas pour se débarrasser des encombrants non valorisables. Depuis le changement de classe du site (passage de classe II en classe III) une convention a été signée avec l'association pour l'autoriser à accéder gratuitement aux déchèteries ou à l'usine d'incinération communautaires. De même l'association « Les Rouilleurs » récupère des palettes en bois pour les valoriser. Une convention cadre a été signée par le Grand Lyon en septembre 2008 pour régir les relations techniques et financières entre la communauté Urbaine de Lyon et les associations souhaitant récupérer des objets en déchèteries. Cette convention devrait être utilisée pour la récupération de cartouches d'encre pour imprimantes et autres déchets susceptibles d'intéresser des associations.
✍ Régies de quartier, associations et entreprises d'insertion : le Grand Lyon a adopté un règlement interne des déchèteries communautaires qui autorise l'accès gratuit pour ces associations. Pour l'année 2007 l'agglomération a enregistré environ 4 294 passages pour un tonnage estimé à 2 147 tonnes de déchets.

F. Prestations de tri et de mise à disposition de personnels

Le tri des emballages ménagers, lorsque le centre de tri n'est pas encore industrialisé, nécessite d'aligner des équipes complètes de trieurs en cabine de tri. Sur de nombreux sites, des structures de l'économie sociale et solidaire ou des grands groupes (ex : SITA Rebond) proposent aux collectivités de recourir à des emplois d'insertion.

Exemples :
✍ *Angers Loire Métropole* :
- le centre de tri qui reçoit les déchets recyclables est géré par une entreprise privée qui emploie sur ses chaînes de tri une entreprise d'insertion : DIESE.
- Tremplin Travail est une association d'intérimaires qui fournit tout le personnel d'Angers Loire Métropole en remplacement de courte durée pour la collecte des ordures ménagères et pour les déchèteries.
- Angers Loire Métropole confie à une entreprise d'insertion (PCV), la reprise et le broyage de ses conteneurs usagés. PCV est spécialisée dans le broyage du PVC (pare-chocs automobiles etc....).
Angers Moire Métropole participe également au financement d'APIVET pour la reprise et le traitement des vêtements.

II. Les acteurs de l'économie sociale et solidaire dans le domaine des déchets

Nous dresserons une typologie rapide des acteurs de l'économie sociale et solidaire, avant de nous intéresser en particulier à ceux qui sont présents dans le domaine des déchets.

A. Typologie des acteurs

1) *Les structures d'insertion par l'activité économique pouvant conclure des conventions avec l'Etat*

L'insertion par l'activité économique est un champ de l'économie sociale et solidaire qui considère le travail comme un outil d'insertion sociale et professionnelle pour les personnes en situation de précarité.

Selon l'article L 5132-4 du Code du travail, les structures d'insertion par l'activité économique pouvant conclure des conventions avec l'Etat sont les entreprises d'insertion, les entreprises de travail temporaire d'insertion, les associations intermédiaires et les ateliers et chantiers d'insertion.

► *Les ateliers et chantiers d'insertion (ACI)*

Les ACI peuvent être portés par une association, une commune, un CCAS ou un établissement public de coopération intercommunale. L'ACI est généralement considéré comme la première marche dans le parcours d'insertion, dans la mesure où il accueille les personnes les plus éloignées de l'emploi (personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles). Pour ce faire, il développe des activités d'utilité sociale à caractère économique, majoritairement à destination des collectivités locales et des associations.

L'ACI offre aux personnes en insertion :
- un contrat de travail (deux ans maximum),
- une expérience professionnelle complétée par une formation,
- et un accompagnement socioprofessionnel adapté aux besoins de la personne.

► *Les associations intermédiaires (AI)*

L'AI est une association qui a pour l'objet l'embauche de personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles, afin de faciliter leur insertion dans le monde du travail.

L'association intermédiaire peut intervenir à toutes les étapes du parcours d'insertion. Elle intervient généralement en début de parcours d'insertion par un premier placement en situation de travail. Pour cela, l'AI emploie des personnes qu'elle met, à titre onéreux mais à but non lucratif, à disposition de personnes physiques ou morales.

Les AI assurent un accueil, un accompagnement social et professionnel et un suivi personnalisé des personnes accueillies, en vue de faciliter leur insertion professionnelle.

► *Les entreprises d'insertion (EI)*

L'EI propose à ses salariés en insertion un parcours personnalisé de requalification sociale et professionnelle d'une durée maximum de deux ans, fondé sur la mise en situation de travail. Elle s'adresse à des personnes dont le projet professionnel est généralement mieux défini et en adéquation avec l'activité développée par l'entreprise d'insertion. Un accompagnement est assuré par l'EI et vise à lever chez les salariés en insertion tous les freins à l'embauche dans une entreprise classique.

Bien que dénommée « entreprise » d'insertion, l'EI peut être créée sous forme associative, coopérative (SCIC ou SCOP) ou sous forme commerciale (EURL, SARL, SA, SAS). Elle est inscrite dans le champ concurrentiel et assume les devoirs et contraintes inhérents à sa forme juridique en termes de respect des contrats de travail et de respect des règles de la concurrence notamment.

De nombreuses EI ont développé des actions avec des entreprises dites « classiques » et développent des partenariats tant sur le plan économique (co-traitance et/ou sous-traitance) que sur le plan social (embauche par l'entreprise des personnes sortant de l'EI).

► *Les entreprises de travail temporaire d'insertion*

L'entreprise de travail temporaire d'insertion propose un fonctionnement similaire à l'entreprise d'insertion mais dans le cadre du travail temporaire. C'est une entreprise à caractère économique, dont le but est l'insertion sociale et professionnelle de personnes rencontrant des difficultés.

Les personnes accueillies dans ces entreprises sont embauchées via un contrat de travail temporaire d'insertion. Elles bénéficient, en dehors de leur mission de travail, d'un accompagnement social et professionnel large.

Les ETTI sont soumises à la même réglementation que les entreprises de travail temporaire. Elles doivent en outre disposer de professionnels assurant la mission d'accompagnement social et professionnel afin de répondre à leur mission d'insertion. Elles doivent présenter des garanties en ce qui concerne ces postes d'accompagnement social et professionnel, postes occupés par les permanents de la structure.

2) L'insertion pour les personnes handicapées

► *Les entreprises adaptées*

Une entreprise adaptée (anciennement « atelier protégé ») ou un centre de distribution de travail à domicile (CDTD) est une entreprise du milieu ordinaire du travail employant au moins 80 % de travailleurs handicapés, lesquels peuvent ainsi exercer une activité professionnelle dans des conditions adaptées à leurs possibilités. Ces structures bénéficient d'aides de l'Etat ; elles doivent permettre une insertion et une promotion professionnelles tenant compte du handicap du travailleur. Elles peuvent servir de tremplin vers des emplois dans des entreprises non adaptées du marché du travail.

► *L'établissement et service d'aide par le travail (ESAT)*

Un ESAT, anciennement centre d'aide par le travail, est un organisme médico-social chargé de la mise au travail, accompagnée d'un soutien médical et social, des personnes handicapées dans l'impossibilité de travailler dans un autre cadre. La création d'un ESAT doit être autorisée par le préfet de région.
Le travailleur handicapé intégré à un ESAT n'a pas le statut de salarié. Il ne peut donc être licencié. Toutefois, certaines règles du code du travail lui sont applicables : hygiène et sécurité, médecine du travail, congés payés.

3) Les autres structures de l'économie sociale et solidaire

Mentionnons également bien sûr les structures associatives (associations Loi 1901) œuvrant dans le domaine de l'économie sociale et solidaire.

B. Présentation des acteurs de l'économie sociale et solidaire dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets

1) Emmaüs

Depuis près de 60 ans, l'activité économique est au cœur du Mouvement Emmaüs, pour permettre aux personnes en situation d'exclusion de retrouver une activité, mais également parce que cette activité économique a permis aux groupes Emmaüs de bénéficier d'une indépendance financière garantissant leur liberté d'action.
Ainsi, les groupes Emmaüs se sont développés autour d'activités de récupération, de recyclage et de vente de bibelots, meubles, textiles, produits électroménagers et consommables informatiques, donnés par les particuliers et les entreprises.
Au fil des années, Emmaüs s'est imposé en France comme un véritable acteur de l'économie solidaire et du développement durable.
Emmaüs France est organisé en 3 branches :

- La branche communautaire :

Elle regroupe les Communautés qui accueillent ceux que la société a marginalisés. Leur but est d'affirmer l'identité et la place de tous dans la société, quelles que soient les situations personnelles de chacun. La finalité des Communautés est de créer une plus grande justice sociale en initiant et en organisant un ensemble de solidarités à partir des activités de récupération des compagnons. Ces activités de collecte de produits donnés par les particuliers à des fins de réemploi, s'exercent sur un champ non concurrentiel. Les Communautés ont un statut à part : ce sont des associations Loi 1901.

- La branche économie solidaire et insertion :

Les structures de la Branche Economie Solidaire et Insertion, dans leur diversité, démontrent que l'activité économique peut être un support d'insertion sociale et professionnelle, ainsi qu'un vecteur de solidarité. Cette branche regroupe des structures d'insertion, les comités d'amis (associations loi 1901) et les Relais (réseau d'entreprises à but socio-économique). Pour partie, les structures d'insertion exercent leur activité sur le champ concurrentiel et sur des prestations de service pour les collectivités locales.

- La branche action sociale et logement :

Elle réunit des organismes dont le but est de proposer des solutions complémentaires et innovantes aux personnes en grande difficulté : de l'accueil d'urgence au logement durable, de l'accompagnement social à la lutte contre le surendettement.

2) *Envie*

Depuis 1984, le réseau d'entreprises d'insertion Envie requalifie professionnellement et socialement des personnes en situation d'exclusion par une activité économique de collecte d'appareils électroménagers rénovés et revendus à bas prix et une activité de collecte et de recyclage des DEEE.

En 2008, le réseau Envie en France représente : 48 entreprises, 50 magasins Envie, 900 salariés en contrat d'insertion, 350 permanents, 300 bénévoles et 80 000 tonnes de déchets électriques collectés.

Pour défendre ses intérêts et poursuivre son développement, le réseau Envie est représenté au niveau national par la Fédération Envie.

Envie exerce deux types d'activités économiques :
- collecte des appareils électroménagers en fin de vie chez les distributeurs ou en déchèteries. Les appareils sont soumis à un contrôle qualité très strict avant d'être mis en vente dans un des magasins Envie ;
- Envie est un opérateur agréé de la filière DEEE et prestataire logistique et de recyclage des 3 éco-organismes en charge de la filière DEEE : Eco-systèmes, Ecologic et ERP.
Envie collecte les DEEE chez les distributeurs d'électroménagers, en déchèteries ou chez les professionnels pour ensuite réaliser des prestations de démantèlement (ex : désassemblage de téléviseurs ou de moniteurs), et de dépollution (ex : extraction des fluides frigorigènes des réfrigérateurs) dans le but d'isoler les sous-produits nécessitant un traitement spécifique.
Les sous-produits issus du démantèlement sont ensuite expédiés vers les filières de valorisation respectueuses de la législation.

3) *Les Ressourceries*

Les Ressourceries sont des acteurs de terrain qui se sont regroupés en réseau, le Réseau des Ressourceries. Créée le 26 septembre 2000, cette association loi 1901 résulte de l'ambition de plusieurs structures (associations, régies,...) spécialistes dans le domaine du réemploi de créer un groupement professionnel.

Les objectifs du Réseau sont les suivants : communiquer sur le rôle des Ressourceries en matière de réemploi et promouvoir leurs actions ; informer, sensibiliser, accompagner et former les porteurs de projets ; échanger et mutualiser les savoir-faire ; professionnaliser et former les acteurs du Réemploi ; mesurer, évaluer et labelliser.

La Ressourcerie travaille en partenariat avec la collectivité territoriale et assure la prise en compte des préoccupations sociales, environnementales et économiques. Elle permet à tous d'avoir accès à des biens de consommation « sauvés » de la destruction, qui ne nécessitent pas de nouvelles matières premières et évitent la mise en décharge.

La Ressourcerie se place aussi au sein du tissu économique d'un territoire pour créer une filière professionnelle de collecte et de valorisation des déchets. Elle forme les acteurs de son territoire et devient un point d'information pour la réduction des déchets.

La Ressourcerie a quatre fonctions :
- la collecte séparative des déchets d'origine "encombrants ménagers" ou "déchets industriels banals", en préservant leur état, afin de pouvoir envisager une valorisation par réemploi ;
- la valorisation des déchets par le tri, le contrôle, le nettoyage, la réparation ; le démontage, la dépollution des objets non réutilisables afin de les recycler dans les filières adéquates ;
- la revente de ces objets afin d'assurer une part de ressources propres et d'offrir les biens revalorisés à faible prix, aux personnes qui en ont besoin ou à celles qui ont fait le choix d'un autre mode de consommation;
- la sensibilisation du public à l'environnement, lors des services de collecte, des clients des lieux de vente des produits réemployables, des jeunes générations mais aussi auprès de tous les habitants, concernés en tant que citoyens et consommateurs aux problèmes d'environnement, de réduction et de gestion des déchets.

4) La Feuille d'Erable

La Feuille d'Erable est une association loi 1901, entreprise d'insertion qui existe depuis 1983 à Rennes.

Ses activités portent sur la filière du papier, de la récupération des vieux papiers à la diffusion du papier recyclé, avec des actions de sensibilisation, d'animation et d'éducation dans ce domaine.
Le développement des activités de la Feuille d'Erable se fait autour de trois axes principaux :
- écologique : en s'appuyant sur l'évolution de la législation sur la protection de l'environnement et avec une gestion du déchet papier par la récupération et le recyclage ;
- économique : en augmentant la ressource "matière première vieux papiers" pour et avec la filière industrielle concernée (récupérateurs et papetiers), en créant des emplois par ces services ;
- social : en réservant une partie des emplois créés à des emplois d'insertion, en associant l'ensemble des acteurs à la mise en place des collectes sélectives, dans une relation multipartenariale, différente d'un marché strict où les usagers sont peu impliqués.

III. Le cadre juridique du partenariat avec une collectivité

Le partenariat entre les collectivités locales et les structures de l'économie sociale et solidaire peut prendre des formes diverses : la mise à disposition de biens ou de personnel, l'attribution de subventions, un partenariat via une délégation de service public ou un marché public, la signature d'un partenariat sans mise à disposition... Mais dans tous les cas il convient de bien garder à l'esprit qu'il s'agit d'une activité économique, soumise à ce titre aux règles du droit public, du droit de la concurrence et du droit des marchés publics.

La mise en place, avec la responsabilité élargie du producteur, de systèmes de financement de l'élimination des déchets, ont entraîné des situations de concurrence sur

certains secteurs de la collecte ou du traitement des déchets qui n'intéressaient que les structures de l'économie sociale et solidaire, comme le démantèlement des DEEE. Qu'en sera-t-il de l'activité de ressourcerie lorsque sera enfin mise en place une responsabilité élargie du producteur pour les meubles ?

A. Les subventions et mises à dispositions

1) Définitions et principes

La subvention peut être définie comme étant une somme allouée à une personne physique ou morale par une collectivité locale sans contrepartie.

2) Légalité de la subvention

Pour être légale, la subvention d'une collectivité à une association doit remplir deux conditions :
- elle doit répondre à un intérêt public – ne pas être motivée par la seule volonté de satisfaire un intérêt privé ;
- elle doit présenter un intérêt local : l'activité subventionnée doit présenter un intérêt direct pour les administrés de la collectivité locale.

Pour l'appréciation de cet intérêt local, il convient de prendre en compte les retombées concrètes (économiques, sociales, culturelles, médiatiques, touristiques...) de l'activité subventionnée. Dans ce contexte, on peut penser qu'une subvention accordée à une structure de l'économie sociale et solidaire remplit ces deux conditions, dans la mesure où ces structures permettent à des personnes en situation précaire de trouver un emploi local, à des personnes à faibles revenus de se procurer des meubles, de la vaisselle...à bas prix dans le cas d'une ressourcerie, sans oublier l'intérêt environnemental de la réutilisation.

3) Règles juridiques applicables à la subvention

La demande d'attribution d'une subvention par une collectivité n'est soumise à aucun formalisme, contrairement aux demandes de subventions étatiques. Il appartient au Conseil municipal de décider de l'octroi ou non de la subvention.

4) La mise à disposition de biens

La mise à disposition d'équipements appartenant à des collectivités (salle de réunion, véhicule de transports, etc.) constitue une forme de subvention.

La mise à disposition peut résulter d'un acte unilatéral, d'une convention, ou même d'une simple tolérance. On ne saurait que conseiller cependant la conclusion d'une convention afin que soient établies les conditions de la mise à disposition, les responsabilités respectives, les droits et obligations de chacune des parties. Si l'on envisage par exemple la mise à disposition d'un véhicule de collecte, il sera bon d'établir par écrit si c'est la collectivité ou l'association qui doit prendre en charge l'assurance.

Selon l'article L 2125-1 du Code Général de la propriété publique, toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique doit donner lieu au paiement d'une

redevance. Cet article a donc mis fin en principe aux possibilités de mise à disposition gratuite de locaux ou parties du domaine public.

Cependant, selon le dernier alinéa de cet article, l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement « lorsque cette occupation ou cette utilisation ne présente pas un objet commercial pour le bénéficiaire de l'autorisation ». Il reste donc toujours possible à la collectivité de mettre à disposition à titre gratuit d'une association un local ou une parcelle de terrain.

Même gratuite, la mise à disposition doit cependant respecter des conditions :
- de forme : il appartient à l'organe délibérant de la collectivité concernée de déterminer les conditions dans lesquelles il est fait application de cette mise à disposition gratuite ;. -
- de fond : la collectivité doit respecter le principe d'égalité (si deux associations ont le même objet et les mêmes besoins notamment), et la mise à disposition doit prendre en compte les nécessités de l'administration des propriétés communales et du maintien de l'ordre public (inadaptation des locaux, risques de querelles...).

5) La mise à disposition de personnel

L'article 61 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale définit la mise à disposition comme « la situation du fonctionnaire qui demeure dans son cadre d'emplois ou corps d'origine, est réputé y occuper un emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante, mais qui exerce ses fonctions hors du service où il a vocation à servir ».
L'article 61-1 précise que la mise à disposition est possible, outre auprès de l'Etat, des collectivités ou de leurs établissements publics, auprès d' « organismes contribuant à la mise en oeuvre d'une politique de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics administratifs, pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes ».
La mise à disposition est donc possible uniquement auprès d'associations exerçant des missions de service public, ce qui est bien le cas des missions de collecte et élimination des déchets ménagers.

Par contre, désormais, l'article 61-1 II pose le principe d'un remboursement obligatoire, la seule dérogation acceptée étant le cas où « la mise à disposition intervient entre une collectivité territoriale et un établissement public administratif dont elle est membre ou qui lui est rattaché, auprès du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, auprès d'une organisation internationale intergouvernementale ou auprès d'un Etat étranger ». La mise à disposition gratuite de fonctionnaires au profit d'associations est donc désormais impossible. Cette règle vise à éviter les subventions déguisées que constituaient les mises à disposition gratuites d'agents.

6) *L'obligation de conventionnement au-delà d'un certain montant*

En vertu de l'article 10 al. 3 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, « L'autorité administrative qui attribue une subvention doit, lorsque cette subvention dépasse un seuil défini par décret, conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée ».
Ce seuil a été fixé à 23 000 euros par l'article 1er du décret du 6 juin 2001 pris pour l'application cet article.
Précisons toutefois que selon le guide élaboré par le Ministère de la Santé, de la jeunesse et des sports en 2007 « La subvention publique, le marché public et la délégation de service public – mode d'emploi », les prestations en nature ne semblent pas devoir être prises en compte pour l'application de cet alinéa.

7) *Le contrôle des associations subventionnées par la collectivité*

Dès lors qu'une association bénéficie d'une subvention financière ou en nature de la part d'une collectivité, celle-ci dispose en retour d'un droit, et même d'un devoir de contrôle, dès le stade de l'examen de la demande de subvention :

► *Le contrôle de l'examen de la demande*

Tout d'abord, il appartient à la collectivité de veiller au respect de la condition d'interêt public local de l'association (cf supra) au stade de la demande de subvention. Elle peut à ce titre solliciter le nombre d'adhérents présents sur le territoire – mais pas demander la liste nominative.

► *Le contrôle général de l'équilibre de l'association*

En vertu de l'article L 1611-4 du Code Général des collectivités territoriales, « toute association, oeuvre ou entreprise ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée. Tous groupements, associations, oeuvres ou entreprises privées qui ont reçu dans l'année en cours une ou plusieurs subventions sont tenus de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité ».
La collectivité accordant une subvention à une structure sans s'assurer de sa bonne gestion, en négligeant les irrégularités graves et répétées qu'elle commet dans l'établissement des comptes... peut engager sa responsabilité. Reconduire une subvention d'année en année sans s'assurer de sa bonne gestion peut engager la responsabilité de la collectivité. L'existence d'une convention d'objectifs entre la commune et l'association permet de fixer les règles : étendue du contrôle, responsabilité de l'équilibre.

L'étendue du contrôle à la charge de la collectivité est appréciée par le juge au cas par cas :
✍ a été considérée comme une faute lourde le fait pour des collectivités de mettre fin trop tardivement au versement des subventions, alors même que leur attention avait depuis longtemps été attirée sur la manière dont la structure était gérée (CAA de Lyon, 19 avril

1994, Cne de Porto-Vecchio, Collectivité territoriale de Corse, Min.Education nationale et culture, n°93LY00001) ;
✍ en revanche, n'a pas été retenue la faute lourde de la ville ayant versé à une association une subvention sans s'assurer de l'équilibre financier de l'opération subventionnée, la convention conclue entre la ville et l'association prévoyant que la structure serait responsable de l'équilibre financier de l'opération (l'organisation d'un festival) et supporterait un éventuel déficit- (CE 18 juin 2008, SA Hotel Negresco, n° 284942).

► *Le contrôle de l'usage des subventions affectées*

En vertu de l'article 10 al. 4 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, « lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, l'organisme de droit privé bénéficiaire doit produire un compte-rendu financier qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention. Le compte-rendu financier est déposé auprès de l'autorité administrative qui a versé la subvention dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée ».

► *Les obligations comptables des associations subventionnées au-delà d'un certain montant*

L'article L 612-4 du Code de Commerce fait obligation à toute association ayant reçu annuellement d'autorités administratives ou d'établissements publics à caractère industriel et commercial « une ou plusieurs subventions dont le montant global dépasse un seuil fixé par décret, d'établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe dont les modalités d'établissement sont fixées par décret. Ces associations doivent assurer, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat, la publicité de leurs comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes ». L'article D 612-5 fixe ce montant à 153 000 €.

Toutes les subventions, y compris en nature, doivent ici être prises en compte.

Mentionnons cependant le risque de gestion de fait en cas d'implication trop poussée de la collectivité dans l'association : prépondérance des représentants de la collectivité dans les organes statutaires de l'association, large prédominance des ressources provenant de la collectivité…

B. Subventions, marchés publics et délégations de services publics…une frontière bien mince

La jurisprudence administrative a toujours admis le recours à une personne privée, à une association en particulier, pour la gestion d'un service public.

Cependant le choix de la collectivité de recourir à la convention de subventionnement, au marché ou à la délégation de service public peut être remis en question par le juge s'il s'avère que la procédure n'était pas adéquate ; il y aura alors requalification, d'où des conséquences juridiques et fiscales : soumissions à la TVA en cas de requalification d'une subvention – exonérée, voire annulation du contrat ayant alors été nécessairement passé dans des conditions irrégulières.

Nous évoquerons ici les principaux éléments permettant de distinguer les marchés publics, les délégations de service public et les conventions de subventionnements. En cas de contentieux, le juge fera appel à un faisceau d'indices, c'est à dire qu'il recherchera au regard de plusieurs de quel type de contrat il s'agit.

► *L'initiative du projet*

La question est la suivante : s'agit-il d'un besoin préalablement défini par l'administration ou exprimée par un tiers ? L'association avait-elle initié son projet préalablement au financement par la personne publique ?
La circulaire du 3 août 2006 portant manuel d'application du code des marchés publics distingue ainsi le marché public de la subvention : c'est le fait de répondre à un besoin exprimé par l'administration qui permet de différencier les marchés publics des conventions qui accompagnent, par exemple, certaines décisions d'octroi de subventions.
Le marché public se différencie de la subvention, qui constitue une contribution financière de la personne publique à une opération justifiée par l'intérêt général mais qui est initiée et menée par un tiers. Il s'agira d'une subvention si l'initiative du projet vient de l'organisme bénéficiaire et si aucune contrepartie directe n'est attendue par la personne publique du versement de la contribution financière. Dans le cas contraire, il s'agira d'un marché public.

Le juge utilise également ce critère pour distinguer les délégations de service public des subventions.
✍ *TA Nice 24 février 2006, Knecht c/ commune de Nice* : pour considérer qu'une convention de subvention ne devait pas être requalifiée en délégation de service public, le juge a relevé que l'activité de l'association était indépendante à celle de la commune et préexistait au financement communal –voir infra.

Si l'initiative de la subvention vient de la collectivité et non de l'organisme bénéficiaire, le risque est donc que la subvention soit requalifiée en délégation de service public ou en marché public. Une telle décision aurait pour conséquence une annulation du contrat – et donc la nécessité de respecter les règles s'appliquant aux conventions de délégations de service public ou du Code des marchés publics...

► *L'implication de la collectivité et les obligations respectives – les risques de requalification d'une subvention*

Ce critère est proche de celui de l'initiative du projet : il s'agira de chercher à établir les obligations mises à la charge de la structure bénéficiaire de la subvention.

La convention de subvention n'a ni pour objet ni pour effet de mettre à la charge de la structure bénéficiaire la gestion et le fonctionnement d'un service public. Ainsi le juge a eu l'occasion de préciser que les engagements réciproques des deux parties à une convention ne concernant que les conditions d'utilisation de la subvention attribuée par la ville à cette association, qui existait avant tout financement communal et dont l'activité restait par ailleurs indépendante de celle de la commune, une telle convention ne constituait pas une délégation de service public (TA Nice 1ère chambre, 24 février 2006, M. Knecht, n° 0105008).

En revanche des obligations respectives trop avancées, allant au-delà des simples conditions d'utilisation de la subvention, seraient susceptibles d'entraîner une requalification (pour une requalification d'une convention de subvention en convention de prestation de services : GAEC L'Aurier c/ ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, 5ème ch., 1er mars 2004, N° 99MA02079).

Les subventions versées par la ville et la chambre de commerce et d'industrie de Cholet, fixées globalement par celles-ci en fonction des perspectives générales d'action du comité, ne correspondaient pas à des prestations de services individualisées au profit de la ville et de la chambre de commerce et d'industrie de Cholet et étaient donc sans relation nécessaire avec les avantages immédiats que la collectivité locale et l'établissement public pouvaient retirer des actions du comité ; dès lors, et en l'absence d'un lien direct entre le montant des contributions versées au comité et les opérations réalisées par lui, ce dernier ne peut être regardé comme ayant effectué de façon générale des prestations de services à titre onéreux au sens des articles 256 et 256 A précités du code général des impôts (Conseil d'Etat, 6 juillet 1990, n° 88224, Comité pour le développement industriel et agricole du Choletais -CODIAC).

► *Le mode de rémunération – le risque d'exploitation*

La loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 dite « loi MURCEF » introduit dans la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 dite « loi Sapin » une définition de la délégation de service public : « un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée au résultat de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service. ».

La différence fondamentale entre un marché public et une délégation de service public résulte du mode de rémunération retenu. Plus précisément, on parle aujourd'hui de prise en charge du risque d'exploitation - risque lié à l'incertitude des rendements d'exploitation, risque de baisse du résultat d'exploitation consécutif à une baisse de l'activité : si le risque d'exploitation est conservé par la collectivité, il s'agit d'un marché public, dans le cas contraire il y a délégation de service public.

La Cour administrative d'appel de Marseille a considéré, dans un arrêt du 5 mars 2001, Préfet du Var, que le versement d'une subvention peut être compatible avec un contrat de délégation de service public (CAA Marseille, 5 mars 2001, 99MA01751). La subvention doit alors être calculée au début de « l'activité à partir d'un budget prévisionnel théorique », alors qu'il n'y a donc « aucune certitude qu'elle couvre les besoins réels du cocontractant au fur et à mesure de la réalisation du contrat ». La subvention ne doit donc pas supprimer l'aléa du risque d'exploitation.

C. Les clauses sociales dans les marchés publics

Le Code des Marchés Publics contient plusieurs articles permettant d'intégrer des critères sociaux dans les marchés publics :

► *La clause d'insertion sociale et professionnelle (art.14 CMP)*

L'article 14 du CMP permet d'imposer comme condition d'exécution du marché des « éléments à caractère social ». Cet article permet d'intégrer dans l'exécution du marché une obligation pour le candidat à s'engager à embaucher des personnes en insertion pour un certain pourcentage des heures de travail générées. La méconnaissance de l'exigence sociale par le candidat conduit à l'irrecevabilité de l'offre.

Il est important lorsqu'on utilise cette clause de bien préciser dans le cahier des charges le travail à effectuer, afin que le candidat évalue correctement sa capacité à réaliser le travail demandé.

► *Les performances de l'entreprise en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté (art.53)*

Ici, « les performances de l'entreprise en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté » constituent un critère d'attribution du marché, c'est à dire que le critère de l'insertion sera pris en compte non au niveau de l'acceptation des offres, mais du choix parmi les offres : l'insertion est un critère pondéré de choix des candidats, qui doivent clairement exposer dans leur offre leurs engagements en la matière ainsi que les modalités pratiques proposées pour atteindre les objectifs fixés.

L'utilisation de cet article n'est pas simple. Alliance Villes Emplois conseille d'être vigilant, c'est à dire de « bien établir le lien entre l'insertion et l'objet du marché en argumentant sur la dimension sociale de l'achat et son impact social », « d'être précis sur les exigences d'insertion attendues des entreprises en combinant le cas échéant l'article 14 et l'article 53 », et enfin de « faire un usage modéré et bien proportionné en termes de pondération du critère social ».

La ville de Nantes utilise ainsi de manière cumulée les articles 14 et 53 : la clause d'insertion faisant partie intégrante de l'objet du marché, l'article 53 permet alors au pouvoir adjudicateur de prendre en compte le critère de l'insertion dans le choix du candidat. Ce critère doit rester objectif et non discriminatoire, par exemple le volume horaire supplémentaire, la qualité du tutorat, le niveau de qualification pouvant être obtenu à l'issue du marché.

► *Les marchés de service de qualification et d'insertion professionnelle (art.30)*

Ces marchés de service ont pour objet l'insertion. Ils sont alors passés selon une procédure adaptée. Attention, si la collectivité a délégué la compétence insertion, elle ne pourra plus lancer de tel marché.

► *Les marchés réservés (art.15)*

Certains marchés ou lots d'un marché peuvent être réservés à des entreprises adaptées ou à des établissements et services d'aide par le travail, lorsque la majorité des travailleurs concernés sont des personnes handicapées qui, en raison de la nature ou de la gravité de leurs déficiences, ne peuvent exercer une activité professionnelle dans des conditions normales.

Il existe aujourd'hui de nombreuses structures qui, au sein des collectivités, fournissent des conseils pour l'utilisation de ces clauses sociales :
✍ Sud-Ouest Emploi, PLIE du Sud-Ouest Lyonnais, est chargée d'une assistance à maîtrise d'ouvrage visant à faciliter la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la clause de promotion à l'emploi et à l'insertion dans les marchés de collecte des déchets ménagers au titre de la clause sociale d'insertion. Sud-Ouest Emploi est l'interlocuteur unique des entreprises dans la mise en œuvre de cette clause.

Par ailleurs, certaines collectivités ont adopté une clause d'insertion obligatoire sur l'ensemble de leurs marchés de travaux :
✍ Angers Loire Métropole et la ville d'Angers ont une clause d'insertion obligatoire sur l'ensemble de leurs marchés travaux (5% reviennent à l'insertion professionnelle).
✍ La CA Grenoble Alpes Métropole a également adopté un tel texte via un Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi.

L'annexe 1 vous fournira des conseils pratiques et des modèles pour l'utilisation des clauses sociales.

Voir également le Guide, très détaillé, rédigé par l'Observatoire Economique de l'Achat Public en juillet 2007 : « Commande publique et accès à l'emploi des personnes qui en sont éloignées - Guide à l'attention des acheteurs publics ».

Conclusion

Afin de déterminer le régime juridique qui s'applique au partenariat entre une collectivité et une structure de l'économie sociale et solidaire dans le domaine du service public des déchets, il convient de répondre à plusieurs questions : s'agit-il pour la collectivité de répondre à une demande de soutien de la structure, ou est-ce la collectivité qui a manifesté son intention de soutenir celle-ci ? Y a–t-il des contreparties respectives ? La collectivité conserve-t-elle le risque d'exploitation ? Comme nous l'avons vu, en fonction des réponses à ces questions s'appliqueront les règles juridiques applicables aux subventions, aux délégations de service public ou aux marchés publics. Si une convention a été conclue, elle pourra être requalifiée. Si aucune convention n'a été signée mais que le juge considère que les modes de rémunération, obligations, prise en charge du risque d'exploitation…entraînent une qualification de marché public, délégation ou subvention…il y aura lieu de respecter les règles plus ou moins complexes de chacun de ces régimes telles que nous les avons examinées.

ANNEXES

Annexe 1 :

Préconisations et modèles pour la mise en œuvre de clauses sociales (Patrick LOQUET)

- Fiche n° 1 : modèle de dispositions contractuelles à intégrer dans les pièces du marché pour l'utilisation de l'article 14 du code des marchés

- Fiche n° 2 : modèle de convention pour un marché de services de qualification et d'insertion professionnelles passé en application de l'article 30 avec publicité et mise en concurrence.

- Fiche n° 3 : modèle de délibération susceptible d'être proposée aux organes délibératifs des collectivités publiques soucieuses d'utiliser la commande publique pour renforcer la cohésion sociale sur leur territoire

- Fiche n° 4 : réussir la mise en oeuvre des clauses sociales

- Fiche n ° 5 : les SIAE et les clauses sociales

Fiche n° 1

Modèle de dispositions contractuelles à intégrer dans les pièces du marché pour l'utilisation de l'article 14 du code des marchés

Le Maître d'ouvrage détermine les marchés favorables à l'insertion d'une clause en faveur de l'emploi en fonction de leur objet, de leur durée, des risques, de la localisation et de leur montant.

La décision d'opportunité étant prise, cette note méthodologique propose des modèles de clauses types à insérer dans les différents actes de la procédure :

L'avis d'appel public à la concurrence
Le règlement de consultation
Le cahier des clauses administratives particulières

Pour chaque étape de la procédure, le présent document précise les ajouts qu'il convient de faire.

Mise à jour du document

Afin de personnaliser le document type, il suffira d'utiliser la fonction « remplacer par » qui se trouve dans le menu Edition sous Word.

Les codes utilisés sont les suivants :

Nom du Maître d'Ouvrage : XYA

Nom de la structure en charge d'assister les entreprises : XYB
Son adresse : XYBD
Son téléphone : XYBtél
Son fax : XYBfax

Nb : le courriel si il existe est à réécrire dans le texte directement

L'avis d'appel public à la concurrence

Il convient d'écrire dans l'avis :

« L'exécution du marché comporte une clause d'insertion par l'activité économique obligatoire »

Le règlement de consultation

1. Introduire un article intitulé « Insertion par l'activité économique »

Pour promouvoir l'emploi et combattre l'exclusion, XYA souhaite faire appel à ses partenaires que sont les entreprises qui répondent à ses appels publics à la concurrence.

En application de l'article 14 du code des marchés, l'entreprise choisie, quelle qu'elle soit, est invitée, pour l'exécution du marché, à proposer une action d'insertion qui permette l'accès ou le retour à l'emploi de personnes rencontrant des difficultés sociales ou professionnelles particulières.

Une offre qui ne satisferait pas à cette condition sera irrecevable pour non-conformité au cahier des charges.

Afin de ne pas alourdir la procédure, ont été élaborées des annexes spécifiques aux habituelles pièces du marché.

Par ailleurs, XYB se tient à la disposition des entreprises pour les informer des modalités de mise en œuvre de la clause d'insertion.

Contact : ……

xyb
xybd

Tél. : XYBtél
Fax. : XYBfax

E-Mail :

2 . A l'article « conditions de la consultation » ajouter un point intitulé « insertion » et écrire :
voir les articles ….et … du cahier des clauses administratives particulières.

3. A l'article « présentation des offres » et sous la rubrique « un projet de marché comprenant » ajouter :
- une annexe à l'acte d'engagement « insertion par l'activité économique »

Le cahier des clauses administratives particulières

A la rubrique « pièces constitutives du marché – pièces particulières »,

Ajouter « l'engagement relatif à la démarche d'insertion par l'activité économique »

A la rubrique « conditions d'exécution des prestations »

Ajouter un paragraphe « actions d'insertion »

L'engagement d'insertion

L'engagement d'insertion porte sur les lots suivants
:.....
.....
.....

Les personnes concernées par cette action seront des personnes rencontrant des difficultés sociales ou/et professionnelles particulières, parmi lesquels.... les demandeurs d'emploi de longue durée, les allocataires du revenu minimum d'insertion ou d'un minima social, des travailleurs handicapés, des jeunes ayant un faible niveau de formation ou n'ayant jamais travaillé…...

Cet engagement représente x heures de travail ou x équivalents temps plein sur la durée totale d'exécution du marché:
Soit pour chacun des lots :
pour le lot n°... :
pour le lot n° ....
.....

L'accompagnement de l'action

Afin de faciliter la mise en œuvre de la démarche d'insertion, XYA a mis en place une procédure spécifique d'accompagnement gérée XYB

Contact : ……

XYB
XYBD

Tél. : XYBtél
Fax. : XYBfax

E-Mail :

Dans ce cadre, XYB a pour missions :

- d'informer les entreprises soumissionnaires, des dispositifs d'insertion
- de proposer des personnes susceptibles de bénéficier des mesures d'insertion avec le concours des organismes spécialisés
- de réaliser, à partir de la connaissance de la date prévisionnelle de démarrage des travaux, des actions de formation professionnalisante préalables à l'embauche, en lien avec les financeurs publics de la formation professionnelle.
- de fournir, à titre indicatif, la liste des opérateurs de l'insertion par l'activité économique concernés par les lots du marché.
- de suivre l'application de la clause et d'évaluer ses effets sur l'accès à l'emploi en liaison avec les entreprises.

Le contrôle de l'action d'insertion

Il sera procédé au contrôle de l'exécution des actions d'insertion pour lesquelles le prestataire s'est engagé.

A cet effet, il produit le premier jour de chaque mois tous les renseignements relatifs à la mise en œuvre de l'action.

Le refus caractérisé de transmission de ces renseignements entraîne l'application d'une pénalité prévue à l'article…

En tout état de cause, le prestataire doit informer le maître d'ouvrage par courrier recommandé avec AR, qu'il rencontre des difficultés pour assurer son engagement. Dans ce cas, XYB étudiera avec le prestataire, les moyens à mettre en œuvre pour parvenir aux objectifs.

En cas de manquement grave du prestataire à son engagement d'insertion, le maître d'ouvrage peut procéder à la résiliation du marché dans les conditions prévues au CCAG.

3. A la rubrique « Pénalités »

Ajouter un alinéa « non respect des obligations d'insertion »

- En cas de non respect des obligations relatives à l'insertion, l'entrepreneur subira une pénalité égale au nombre d'heures prévu par le marché et non réalisé, multiplié par 2 et multiplié par le SMIC horaire.
- En cas de défaut caractérisé d'information : pénalité de … euros par jour de retard à compter de la mise en demeure par le maître d'ouvrage.

Annexe au règlement de consultation

Article 1er – Les principes

L'entreprise retenue dans le cadre du marché s'engage à mettre en œuvre une action d'insertion au bénéfice de personnes rencontrant des difficultés sociales ou professionnelles particulières.

Afin de faciliter la mise en œuvre de la démarche d'insertion, XYA a mis en place une procédure spécifique d'accompagnement gérée par XYB.

Contact : ……

XYB
XYBD

Tél. : XYBtél
Fax. : XYBfax

E-Mail : XYBmail

XYB a pour missions :

- d'informer les entreprises soumissionnaires, des dispositifs d'insertion
- de proposer des personnes susceptibles de bénéficier des mesures d'insertion avec le concours des organismes spécialisés
- de réaliser, à partir de la connaissance de la date prévisionnelle de démarrage des travaux, des actions de formation professionnalisante préalables à l'embauche, en lien avec les financeurs publics de la formation professionnelle.
- de fournir, à titre indicatif, la liste des opérateurs de l'insertion par l'activité économique concernés par les lots du marché
- de suivre l'application de la clause et d'évaluer ses effets sur l'accès à l'emploi en liaison avec les entreprises.

Article 2 – Objet de l'insertion

A l'occasion de l'exécution du marché l'entreprise retenue s'engage à réserver des heures de travail à une action d'insertion.

Cet engagement représente X heures de travail ou X équivalents temps plein sur la durée totale du chantier.

Article 3 – Les modalités de l'insertion

Dans le cadre de son engagement, plusieurs formes de participation sont offertes aux entreprises :

- 1ère option : le recours à la sous-traitance avec une entreprise d'insertion

- 2ème option : la mutualisation des heures d'insertion

  L'entreprise est en relation avec un organisme extérieur qui met à sa disposition des salariés en insertion durant la durée du marché.
  Il peut s'agir d'une entreprise de travail temporaire d'insertion, d'un groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification ou d'une association intermédiaire.

- 3ème option : l'embauche directe

Article 4 – L'insertion à l'issue du marché

Pendant et à l'issue du marché, l'entreprise titulaire s'engage à faciliter les contacts des partenaires de l'opération avec les personnes en postes d'insertion et à transmettre les documents nécessaires à l'évaluation du dispositif conformément à l'article … du cahier des clauses administratives particulières.

A l'issue des travaux, l'entreprise titulaire du marché s'engage à étudier toutes les possibilités d'embauches ultérieures des personnes en insertion formées sur le chantier.

Article 5 – Présentation des documents

- L'action d'insertion est présentée par l'entreprise à partir de l'annexe à l'acte d'engagement « insertion par l'activité économique »
- La non exécution de la clause d'insertion entraîne l'application d'une pénalité définie à l'article … du cahier des clauses administratives particulières.

Annexe à l'acte d'engagement

L'entreprise…

représentée par …

- déclare avoir pris connaissance du cahier des clause administratives particulières et notamment de son article …relatif à l'action obligatoire d'insertion en faveur de personnes rencontrant des difficultés sociales ou professionnelles particulières.

- s'engage à réserver, dans l'exécution du marché, ... heures de travail d'insertion

- s'engage à transmettre le premier jour de chaque mois tous les renseignements relatifs à la mise en œuvre de l'action.

L'entrepreneur Le maître d'ouvrage

L'engagement d'insertion peut être réalisé selon l'une des trois options citées ci-dessous.
Vous pouvez cocher l'option retenue ou attendre l'attribution du marché pour faire ce choix en liaison avec XYB.

☐ **1ère option** : Recours à la sous-traitance d'une partie des travaux à une entreprise d'insertion

nom et adresse de l'entreprise d'insertion

Montant estimé en équivalent temps plein / mois

Description des prestations sous-traitées

☐ **2ème option** : Mutualisation des heures d'insertion

- recours à une entreprise de travail temporaire d'insertion

  nom et adresse

  nombre d'heures engagées ……

- recours à association intermédiaire

  nombre d'heures engagées ……

  nom et adresse ……

- recours à un groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification

  nom et adresse

  nombre d'heures engagées ……

☐ **3ème option** : embauche directe dans l'entreprise

nombre de personnes embauchées ……

nature du (des) poste(s)

nature des contrats

. contrat à durée déterminée ……

. contrat à durée du chantier ……

. contrat en alternance :
*contrat d'apprentissage
*contrat de professionnalisation ……

formation assurée

nombre et qualification des tuteurs ……

Fiche n° 2

Modèle de convention pour un marché de services de qualification et d'insertion professionnelles passé en application de l'article 30 avec publicité et mise en concurrence.

Règlement de consultation (R C)

Marché de services d'insertion et de qualification professionnelles

Maître d'ouvrage : .....

Département : .....

Date limite de remise des offres : .....

Article 1 : Objet du marché

Le présent marché a pour objet l'insertion sociale et professionnelle d'habitants de .....[1], durablement exclus du marché du travail ou qui rencontrent des difficultés d'accès ou de maintien dans l'emploi.

La (ou le) .....[2] confiera au candidat retenu des prestations d'appui et d'accompagnement à l'emploi dans le cadre d'activités d'utilité sociale axées sur la .....[3] préservation d'espaces publics (nettoyage et/ou entretien).

Ces heures de travail rémunérées, support de la démarche d'insertion, seront obligatoirement accompagnées d'un dispositif d'accompagnement spécifique à chaque personne.

La (ou le) .....[2] s'est engagée, à faire en sorte que la commande publique puisse contribuer à la cohésion sociale sur son territoire.
Dans cette dynamique, l'accès aux droits pour tous et notamment le droit au travail doit favoriser l'insertion des personnes qui connaissent de graves difficultés sociales.

L'accès à des activités salariées pour ces personnes est une étape indispensable à la reconstruction sociale.
C'est pourquoi il est demandé aux soumissionnaires de faire réaliser des activités d'utilité sociale liées à .....[3] par des personnes rencontrant des difficultés d'insertion sociale et professionnelle.
Parallèlement à ce retour progressif dans le monde du travail et en partenariat avec les institutions spécialisées, des mesures de soutien socio-professionnel individualisées leur seront proposées.
Les prestations sont à réaliser .....[4]
Leur description précise est indiquée dans le cahier des clauses techniques particulières (CCTP).

Article 2 : Conditions de la consultation

2.1 Etendue de la consultation

La présente consultation est soumise aux dispositions des articles ..... du code des marchés publics.

2.2 Décomposition en lots et en tranches

Les prestations sont décomposées en un lot faisant l'objet d'une tranche unique.

---

[1] *Indiquer le territoire concerné :*
- *les habitants de la commune de ....*
- *les habitants du (ou des) quartier(s) de ....*
- *les habitants d'un établissement public de coopération intercommunale*
- *les habitants du département de ....*

[2] *Indiquer la collectivité publique concernée.*

[3] *La préservation d'espaces publics est un exemple et d'autres activités sont envisageables.*

[4] Indiquer le lieu de réalisation des prestations

2.3 Délai d'exécution

Le marché prend effet à la date de l'accusé de réception de sa notification et s'achève au .....

2.4 Délai de validité des offres

Le délai de validité des offres est fixé à 120 jours à compter de la remise des offres.

Article 3 : Présentation des offres

Parmi les pièces administratives constituant l'offre et que doit fournir le candidat, il faut notamment exiger :

3. une notice explicative décrivant le dispositif d'insertion envisagé et les modalités de son suivi ainsi que le dispositif d'accompagnement personnalisé.
4. un devis estimatif formant décomposition du prix proposé.

L'acte d'engagement fait bien sûr partie des pièces exigibles sachant qu'il porte sur les prestations d'insertion, objet du marché.

Article 4 : Le jugement des offres

Les critères de jugement par ordre décroissant sont :

La pertinence de la démarche d'insertion.

Il sera tenu compte dans le jugement des offres :

5. du dispositif prévu pour l'encadrement des salariés,
6. de la formation proposée aux salariés,
7. du dispositif d'accompagnement et de soutien socio-professionnel envisagé,
8. des objectifs d'insertion sociale et professionnelle pour les salariés.

Le coût du dispositif d'insertion sociale et professionnelle.

Article 5 : Condition d'envoi et de remise des offres

Article 6 : Renseignements complémentaires

Marché de services d'insertion et de qualification professionnelles

Cahier des clauses techniques particulières (CCTP)

SOMMAIRE

Article 1 : Objet du marché

Article 2 : Finalité des prestations

Article 3 : Fondement de la démarche d'insertion

Article 4 : Public concerné par ce dispositif

Article 5 : Démarche d'insertion et d'accompagnement à l'emploi

Article 6 : Statut des personnes embauchées

Article 7 : Contrôle de l'exécution du marché

Article 8 : Nature et périodicité des missions confiées

Article 9 : Fournitures

Article 1 : Objet du marché

Le présent marché a pour objet l'insertion sociale et professionnelle d'habitants de .....[3], durablement exclus du marché du travail ou qui rencontrent des difficultés d'accès ou de maintien dans l'emploi.

La (ou le) .....[4] confiera au candidat retenu des prestations d'appui et d'accompagnement à l'emploi dans le cadre d'activités d'utilité sociale axées sur la .....[3] préservation d'espaces publics (nettoyage et/ou entretien).

Ces heures de travail rémunérées, support de la démarche d'insertion, seront obligatoirement accompagnées d'un dispositif d'accompagnement spécifique à chaque personne.

La (ou le) .....[2] s'est engagée, à faire en sorte que la commande publique puisse contribuer à la cohésion sociale sur son territoire.
Dans cette dynamique, l'accès aux droits pour tous et notamment le droit au travail doit favoriser l'insertion des personnes qui connaissent de graves difficultés sociales.

---

[3] *Indiquer le territoire concerné :*
- *les habitants de la commune de ....*
- *les habitants du (ou des) quartier(s) de ....*
- *les habitants d'un établissement public de coopération intercommunale*
- *les habitants du département de ....*

[4] *Indiquer la collectivité publique concernée.*

- ***3 La préservation d'espaces publics est un exemple. D'autres activités sont envisageables dès lors qu'il s'agit de faire réaliser des tâches relevant de la qualification de manœuvre.***

L'accès à des activités salariées pour ces personnes est une étape indispensable à la reconstruction sociale.
C'est pourquoi il est demandé aux soumissionnaires de faire réaliser des activités d'utilité sociale liées à ..... par des personnes rencontrant des difficultés d'insertion sociale et professionnelle.
Parallèlement à ce retour progressif dans le monde du travail et en partenariat avec les institutions spécialisées, des mesures de soutien socio-professionnel individualisées leur seront proposées.
Les prestations sont à réaliser .....[4]
Leur description précise est indiquée dans le cahier des clauses techniques particulières (CCTP).

Article 2 : Finalité des prestations

Les prestations d'appui et d'accompagnement à l'emploi sont effectuées dans le cadre de travaux d'utilité sociale.

Article 3 : Fondement de la démarche

Faciliter l'accès à des activités salariées pour des personnes en grande difficulté sociale est une étape indispensable à la reconstruction sociale de l'individu.

Le lien social et la reconnaissance sociale sont indissociables ; être rémunéré pour une activité un travail ou un service, reste aujourd'hui le symbole le plus clair de l'appartenance au corps social.

C'est donc autour de ce lien social que le processus d'insertion peut être bâti en faisant effectuer de manière salariée, par des habitant du quartier, des travaux socialement utiles.

Ces activités salariées sont la première étape d'un long parcours de réinsertion ou de professionnalisation.

[4] Indiquer le lieu de réalisation des prestations

Article 4 : Public concerné par le dispositif

La logique de cette démarche est d'habituer ou de réhabituer au travail des personnes sans qualification, n'ayant jamais travaillé ou ayant depuis longtemps perdu leur emploi : jeunes sans qualification ni expérience professionnelles, adultes demandeurs d'emploi, allocataires des minimas sociaux .....

Les personnes concernées par ce marché peuvent donc être clairement identifiées parmi les habitants de .....

Article 5 : Démarche d'insertion et d'accompagnement à l'emploi

Les heures de travail rémunérées, support de la démarche d'insertion, sont obligatoirement assorties d'un dispositif d'accompagnement spécifique à chaque individu.

Cet accompagnement doit notamment décliner les étapes suivantes :

- entretiens individuels
- relations avec les différents partenaires sociaux
- suivi médico-social
- organisation de modules de formation
- période d'adaptation à l'emploi

Article 6 : Statut des personnes embauchées

Les personnes recrutées ont le statut de salariés du prestataire et dépendent totalement de son fonctionnement avec les droits et obligations qui s'y attachent.

Le prestataire informe trimestriellement le maître d'ouvrage des contrats de travail réalisés ainsi que de toute rupture de contrat.

Un bilan écrit est transmis en fin de chaque trimestre et indique : un état non nominatif du personnel employé, le type de contrat, la durée de chaque contrat, les motifs de rupture de contrat.

Article 7 : Contrôle de l'exécution du marché

Dans le cadre de cette démarche d'insertion le prestataire s'engage à informer le maître d'ouvrage ou les personnes désignées par lui, de l'ensemble des contrats passées et des éventuelles difficultés d'application de ce cahier des charges.

Le contractant s'engage à inviter le maître d'ouvrage ou les personnes désignées par lui à l'ensemble des réunions de coordination avec les partenaires.

A l'issue du marché, un bilan est transmis au maître d'ouvrage dans les trois mois qui suivent l'année de l'exécution des prestations concernant :

- un état non nominatif du personnel employé, précisant l'âge, le lieu d'habitation
- une situation de chaque employé à sa date d'embauche (niveau de qualification, situation familiale, projet professionnel ou de formation)
- une présentation détaillée de chaque plan individuel de soutien socioprofessionnel mis en place par les différents partenaires compétents
- le nombre d'heures effectuées par chaque personne
- une situation de chaque employé quittant l'entreprise, précisant les qualifications obtenues, les stages, les formations effectuées, les raisons de départ.

Article 8 : Nature et périodicité des missions confiées

Article 9 : Fournitures

Seuls les .... sont fournis par les services de ..... [2].

Toute autre fourniture, de quelque nature que ce soit, est prise en charge directement et totalement par le prestataire.

Marché de services d'insertion et de qualification professionnelles

Cahier des clauses administratives particulières

SOMMAIRE

Article 1 : Objet du marché – dispositions générales

1.1 Objet du marché
1.2 Lots et tranches
1.3 Procédure de passation du marché
1.4 Délai de validité des offres

Article 2 : Pièces constitutives du marché

Article 3 : Prix et règlement des comptes

Article 4 : Délais d'exécution – pénalités

4.1 Délais d'exécution
4.2 Pénalité pour non remise du bilan d'activités
4.3 Pénalité pour imperfection technique

Article 5 : Préparation, coordination et exécution des tâches

5.1 Etat des lieux
5.2 Programme des tâches à effectuer

Article 6 : Dispositions diverses

6.1 Assurances

Article 1 : Objet du marché – Dispositions générales

1.1 Objet du marché
1.2 Lots et tranches
1.3 Procédure de passation du marché
1.4 Délai de validité des offres

Article 2 : Pièces constitutives du marché

Parmi les pièces administratives constituant l'offre et que doit fournir le candidat, il faut notamment exiger :

9. une notice explicative décrivant le dispositif d'insertion envisagé et les modalités de son suivi ainsi que le dispositif d'accompagnement personnalisé.
un devis estimatif formant décomposition du prix proposé.

10. L'acte d'engagement fait partie des pièces exigibles sachant qu'il porte sur les prestations d'insertion, objet du marché.

Article 3 : Prix et règlement des comptes

Les prestations faisant l'objet du marché sont réglées par application des prix forfaitaires dont le libellé est donné au devis formant décomposition du prix forfaitaire.

Les paiements sont effectués sur présentation de factures portant le numéro de référence du marché. Les factures sont établies mensuellement par le prestataire et précisent :

11. les lieux, dates et durée d'intervention,
12. la nature des tâches accomplies,
13.le nombre de personnes concernées,
le temps passé pour chaque tâche,
le coût.

Les factures sont adressées à :

.....
.....

Article 4 : Délais d'exécution – pénalités

4.1 Délais d'exécution

Le marché prend effet à la date de l'accusé de réception de sa notification et s'achève le .....

4.2 Pénalité pour non remise du bilan d'activités

Dans le cas où le bilan d'activités (cité à l'article 7 du CCTP) n'est pas remis dans les trois mois qui suivent l'année d'exécution du marché, il est appliqué une pénalité de ..... € hors taxe par jour calendaire durant lequel le manquement indiqué ci-dessus aura été constaté par le maître d'ouvrage ou son représentant.

4.3 Pénalité pour imperfection technique

En cas de tâches matérielles (support des prestations d'insertion) non effectuées ou considérées comme insuffisantes, un constat est effectué entre le maître d'ouvrage et le prestataire. La facturation correspondante est alors retenue jusqu'à la bonne exécution de ces tâches.

Article 5 : Préparation, coordination, et exécution des tâches

5.1 Etat des lieux

Le prestataire est réputé connaître les lieux et déclare s'être rendu personnellement compte de leur situation exacte, de l'importance, de la nature des tâches à effectuer et de toutes les difficultés pouvant résulter de leur exécution.

5.2 Programme des tâches à effectuer

Le programme des tâches à effectuer est établi par le prestataire en coordination avec les services compétents de la ville dans un double objectif :

responsabiliser les personnes en insertion sur l'importance de ces tâches,
assurer un niveau de qualité satisfaisant au travail effectué

Article 6 : Dispositions diverses

6.1 Assurances

Le prestataire doit justifier, dans un de délai de quinze jours à compter de la notification du marché et avant tout commencement d'exécution, qu'il est titulaire d'une assurance garantissant les tiers en cas d'accident ou de dommages causés par l'exécution des tâches liées à l'exécution du présent marché.

ACTE D'ENGAGEMENT (A.E)

Marché de services d'insertion et de qualification professionnelles

Maître d'ouvrage : .....

Département : .....

Date limite de remise des offres : .....

Article 1 : Identification du maître d'ouvrage

- Nom, Adresse, Téléphone, Télécopie, Mel :
……
……
……
……

- Nom, prénom, qualité du signataire :
……
……
……

Article 2 : Objet du marché

Marché de services d'insertion et de qualification professionnelles

Personne habilitée à donner les renseignements administratifs :
……
……

Personne habilitée à donner les renseignements techniques :
……
……

Personne habilitée à donner les renseignements sur la nature du marché :
……
……

Article 2 : Engagement du candidat

Je soussigné (Nom, prénom et qualité du signataire)
.....
.....

- agissant au nom et pour le compte de la structure (Raison sociale, adresse)
.....

- faisant élection de domicile à (siège de l'association ou de l'entreprise)
.....

- après avoir pris connaissance CCTP et du CCAP

M' ENGAGE, sans réserve, conformément aux stipulations des documents visés ci-dessus, à exécuter les prestations d'utilité sociale, moyennant le prix global et forfaitaire de :

Montant de l'offre
.....

Article 3 : Le règlement des comptes

3-1 Compte à créditer

Le Maître d'ouvrage se libère des sommes dues au titre du marché en faisant porter le montant au crédit des comptes ci-après prévus au présent contrat,

Du compte ouvert au nom de ……..
Code banque :……. Code guichet :……. Clé RIB……..
Sous le numéro :…….
Etablissement détenteur du compte :……
Agence :…….

3-2 Mode de règlement

¨ virement

3-3 Validité de l'offre

Cette offre est valable pendant un délai de 120 (CENT VINGT) jours à compter de la date de remise des offres.

Article 4 : Délai d'exécution

Le délai d'exécution du marché est de ……mois ou jours.

Pour l'association ou l'entreprise

M.....

Signature et cachet

Fiche n° 3

Modèle de délibération susceptible d'être proposée aux organes délibératifs des collectivités publiques soucieuses d'utiliser la commande publique pour renforcer la cohésion sociale sur leur territoire

Mes chers collègues,

Dans le cadre des objectifs de la politique de cohésion sociale, ... [1]entend faire en sorte, que dans le respect du code des marchés publics, la commande publique puisse favoriser l'accès ou le retour à l'emploi des personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières.

Pour promouvoir l'emploi et combattre l'exclusion, ... [1] fait en premier lieu, appel à ses partenaires qui sont les entreprises du secteur privé qui répondent à ses appels publics à la concurrence.

D'une part, en application de l'article 14 du code des marchés publics, ... [1] fixera dans le cahier des charges de certains marchés publics choisis en fonction de leur objet, de leur durée, de leur montant ou de leur localisation, des conditions d'exécution permettant de promouvoir l'emploi de personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion.

L'utilisation de la clause d'insertion permettra de favoriser le rapprochement qui doit s'opérer entre les structures d'insertion par l'activité économique et les entreprises du secteur privé, dans l'intérêt des personnes engagées dans un parcours d'insertion.
Il permettra également de répondre au besoin de main-d'œuvre des entreprises qui connaissent dans certains secteurs des difficultés de recrutement.

Dans le prolongement de cette démarche, ... [1] prendra en compte la possibilité désormais offerte par l'article 53 du code des marchés publics, d'utiliser parmi les critères d'attribution d'un marché, les performances de l'entreprise en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté.

Mais considérant que les articles 14 et 53 du code des marchés publics permettent d'associer à la commande publique, les structures d'insertion par l'activité économique qui oeuvrent dans le secteur marchand, c'est-à-dire les entreprises d'insertion (EI), les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI), les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) et les associations intermédiaires (AI) [2] ;

Considérant que d'autres structures d'insertion par l'activité économique interviennent en amont du secteur marchand, pour prendre en charge des personnes en très grande difficulté qu'il s'agit de resocialiser par des activités d'utilité sociale ;

[1] *Indiquer le nom de la collectivité publique.*
[2] *Ajouter s'il y a lieu les régies de quartier*

Considérant la nécessité de favoriser les parcours d'insertion pour permettre aux structures d'insertion par l'activité économique du secteur marchand (EI, ETTI, GEIQ, AI) d'accueillir des personnes susceptibles de s'adapter aux contraintes du secteur concurrentiel à l'issue d'une première étape de resocialisation dans le secteur non marchand ;

Considérant le nouvel article L 322-4-16-8 du code du travail portant définition des ateliers et chantiers d'insertion ;

.....[1] développera les marchés de services de qualification et d'insertion professionnelles réalisés sous la forme de prestations d'appui et d'accompagnement à l'emploi destinés aux personnes rencontrant des difficultés graves d'accès ou de maintien à l'emploi.
Ces prestations d'appui et d'accompagnement à l'emploi seront effectuées dans le cadre d'activités d'utilité sociale.

Considérant enfin, le nouvel article 15 du code des marchés publics, et afin de favoriser l'accès ou le maintien à l'emploi de personnes handicapées, ... 1 pourra réserver certains marchés ou certains lots d'un marché aux ateliers protégés ou aux centres d'aide par le travail.

Dans le souci de renforcer la cohésion sociale sur notre territoire, je vous demande donc, mes chers collègues, de vous prononcer sur le principe de la mise en œuvre de l'ensemble des dispositifs évoqués ci-dessus.

[1] *Indiquer le nom de la collectivité publique.*

Fiche n° 4

Réussir la mise en oeuvre des clauses sociales

1 / Les conditions de la réussite pour l'article 14

- Une volonté politique : la délibération
- L'adhésion des services : information et formation
- Le respect des parcours d'insertion : « être là tous les jours et à l'heure »
- La mobilisation des structures d'insertion par l'activité économique : établir le partenariat
- Le dispositif de gestion territoriale de la clause d'insertion : le guichet territorial unique et partenarial
- construire l'offre d'insertion
- Le dialogue permanent avec les entreprises :

2 / Les conseils d'ordre méthodologique

- identifier les responsables politique et administratif
- mettre en place un comité de pilotage
- planifier le déroulement des opérations
- prévoir une montée en charge progressive
- programmer des réunions d'information et de formation des services techniques et administratifs
- faire le repérage des marchés de travaux ou de services susceptibles de recevoir la clause
- identifier le potentiel d'insertion du territoire : personnes et structures
- réfléchir au dispositif de gestion territoriale des clauses sociales
- faire le choix des marchés et des lots : objet et montant
- définir l'effort d'insertion demandé aux entreprises
- apprendre à calculer le nombre d'heures exigibles
- écrire le nombre d'heures à réaliser dans le marché
- identifier dans les pièces du marché le référent clause d'insertion
- prévoir la communication interne et externe
  > informer les partenaires extérieurs : entreprises, service public de l'emploi, structures d'insertion par l'activité économique, autres collectivités
  > communiquer à l'interne sur les résultats des clauses pour maintenir la motivation
- créer les conditions du partenariat avec les SIAE et du dialogue avec les entreprises dans l'exécution du marché
- prévoir les outils de suivi et d'évaluation

Fiche n ° 5

Les SIAE et les clauses sociales

La commande publique**,** c'est aujourd'hui près de soixante milliards d'euros par an. Ces sommes doivent désormais, selon l'article 5 du code des marchés publics, prendre en compte des objectifs du développement durable, c'est-à-dire le respect de l'environnement d'une part, le progrès social et la cohésion sociale d'autre part. Pour cela, les collectivités peuvent insérer dans leurs appels d'offre des clauses environnementales, mais aussi des clauses sociales dans lesquelles peuvent s'impliquer directement les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE).

I. L'implication des SIAE dans les clauses sociales

Les SIAE peuvent être concernées par les clauses sociales prévues par les articles 14, 30 et 53 du code des marchés publics. En revanche, elles ne sont pas concernées par l'article 15, qui autorise le pouvoir adjudicateur à réserver des marchés pour les établissements et services d'aide par le travail et les entreprises adaptées (qui accueillent des personnes handicapées).

A) La clause d'insertion sociale et professionnelle (article 14 du code des marchés publics).

Le principe de l'article 14 est d'intervenir au niveau de l'exécution du marché. Les critères d'attribution d'un marché restent la valeur technique, le prix, le coût de maintenance, le délai de réalisation, etc. Mais, pour être retenues, les entreprises qui soumissionnent doivent consacrer une partie des heures de travail générées par le marché à une action d'insertion. Elles ont le choix entre trois formules : la sous-traitance ou co-traitance à une entreprise d'insertion (EI), la mise à disposition d'un salarié en insertion via une association intermédiaire (AI), une entreprise de travail temporaire d'insertion (ETTI) ou un groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ), l'embauche directe. Les deux premières solutions permettent, via la SIAE, de compléter le tutorat professionnel par un dispositif d'accompagnement social.

Toutes les SIAE ne sont pas forcément impliquées de la même manière sur l'article 14. Car l'entreprise, qui est engagée dans une démarche commerciale, a des attentes précises quant aux personnes en insertion qui lui sont proposées. Ces personnes peuvent être peu ou pas formées, peu ou pas qualifiées, mais elles doivent selon la formule des chefs d'entreprises « venir tous les jours et à l'heure ». Cette exigence minimale du point de vue de l'entreprise ne peut être satisfaite par toutes les personnes engagées dans un parcours d'insertion. La régularité, la ponctualité et une relative autonomie dans le poste de travail caractérisent des personnes qui ne sont pas ou qui ne sont plus trop « éloignées de l'emploi » et qui, à ce titre, relèvent plutôt d'une AI, d'une ETTI, d'une EI ou d'un GEIQ

B) Le marché de services de qualification et d'insertion professionnelles (article 30 du code des marchés publics).

Cette clause concerne les marchés réalisés sous de forme de prestations d'appui et d'accompagnement à l'emploi, de formation ou d'expériences préqualifiantes, qualifiantes ou certifiantes, destinées aux jeunes sans emploi, aux personnes rencontrant des difficultés d'accès ou de maintien dans l'emploi, aux personnes handicapées.
Ce dispositif est bien adapté aux ateliers et chantiers d'insertion (ACI), dont le métier est avant tout l'insertion sociale et professionnelle de publics très en difficulté. La collectivité peut décider « d'acheter » leurs prestations, par le biais d'un marché de service de qualification et d'insertion professionnelles. La prestation d'insertion peut prendre appui sur différents supports d'activités comme le nettoyage et l'entretien d'espaces publics, la collecte de déchets, voire même des travaux du second-œuvre dans le bâtiment.
Le marché de service de qualification et d'insertion professionnelles relève d'une procédure allégée puisque l'article 30 du code des marchés publics autorise le marché en procédure adaptée (MAPA) quel que soit le montant et ne rend pas obligatoire la publicité au BOAMP ou dans un journal d'annonces légales.

L'insertion comme critère d'attribution d'un marché (article 53 du code des marchés publics).

Selon l'article 53.1 du code, il est possible de retenir, parmi les critères d'attribution d'un marché, « les performances en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté ».

L'utilisation de ce critère social n'est pas simple et il faut recommander aux territoires qui veulent s'engager dans la pratique des clauses sociales dans leurs marchés publics, de commencer par l'article 14 dont on connait bien aujourd'hui les procédures et la méthodologie. Pour autant, l'utilisation de l'article 53 peut répondre à la volonté de certains élus de soutenir l'activité des entreprises d'insertion (EI) de leur territoire. Les EI se situent dans le secteur concurrentiel et l'accès à la commande publique leur est difficile, compte tenu de l'importance souvent accordée au critère du prix lors de l'attribution du marché. On peut donc penser que leur savoir faire en matière d'insertion, traduit en termes de performances pour faire le choix de l'entreprise attributaire, leur permettrait de prendre sur ce terrain un avantage sur leurs concurrents du secteur privé.

Des territoires expérimentent cette démarche. Il faut simplement veiller au respect de trois principes : établir le lien entre l'insertion et l'objet du marché en argumentant sur la dimension sociale de l'achat et sur son impact social ; être précis sur les exigences d'insertion attendues des entreprises en combinant, le cas échéant, l'article 14 et l'article 53 ; faire un usage modéré du critère social en lui accordant une pondération raisonnable (de l'ordre de 15%) par rapport aux autres critères de choix de l'offre la mieux-disante..

II. Les spécificités des SIAE dans la mise en œuvre des clauses sociales.

La mise en œuvre des clauses sociales a révélé quelques difficultés ou spécificités propres aux différentes familles de l'IAE.

A. La situation des associations intermédiaires (AI).

En 1998, la loi de lutte contre les exclusions limitait la mise à disposition en entreprise des salariés d'AI à 240 heures par an. Au-delà de ce délai, l'AI doit passer le relais à une entreprise de travail temporaire d'insertion (ETTI). Dans certains territoires, on a pu remarquer que les AI s'étaient éloignées des entreprises depuis cette date et que la mise en œuvre de la clause pouvait être une façon de renouer le contact. Cela suppose néanmoins une démarche très volontariste de la part des maîtres d'ouvrages et du chargé de mission clause d'insertion.

D'une part, les gros marchés qui génèrent des milliers d'heures d'insertion, sont peu propices à un découpage en tranches de 240 heures.. D'autre part, la poursuite du parcours d'insertion en ETTI au delà de 240 heures suppose l'établissement d'une convention de partenariat entre les deux structures, pour unifier les coûts et organiser le passage de l'une à l'autre. De cette façon, il n'y a pas de rupture dans la mise à disposition et cela satisfait le chef d'entreprise qui l'utilise dans le cadre d'une clause d'insertion. Pour mobiliser les AI dans le dispositif de la clause, il ne faut pas hésiter à l'appliquer sur de petits lots susceptibles de générer quelques dizaines d'heures d'insertion qui peuvent être confiées à une AI. A cet égard, un marché à bons de commande d'entretien du patrimoine départemental, tel que cela a été expérimenté dans le département du Nord, est tout à fait adapté aux contraintes des AI. Enfin, les collectivités publiques peuvent solliciter les AI par le biais de l'article 30 du code des marchés, pour des marchés de services de mise à disposition de personnes ou des marchés de services de qualification ou d'insertion professionnelle.

B. Les ETTI face à la concurrence des entreprises de travail temporaire

Confortées par la loi de cohésion sociale de 2005, les entreprises de travail temporaire (ETT) du secteur marchand manifestent de l'intérêt pour la clause d'insertion. Dans certains territoires, le chargé de mission clause d'insertion travaille avec elles, à défaut ou en complément d'entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI).
Il y a lieu d'être attentif à cette évolution. Historiquement, les ETTI se sont intéressées à des personnes éloignées de l'emploi que les ETT ne prenaient pas en compte. Dès lors, si les ETT sont associées au fonctionnement de la clause, il faut veiller à leur faire respecter le cahier des charges des ETTI, quant à la situation des personnes et à l'accompagnement social qui leur est proposé. C'est notamment la solution adoptée par la communauté d'agglomération de Nantes. Il conviendrait également de considérer que le placement en ETTI est une sortie tout aussi positive vers l'emploi que peut l'être le placement en ETT.

C. La polyvalence des régies de quartier

Selon la nature de leur conventionnement avec l'Etat, les régies de quartier peuvent intervenir à différents niveaux dans la mise en oeuvre des clauses sociales

D. Le positionnement difficile des entreprises d'insertion (EI).

L'EI évolue dans le secteur marchand, et aucun des dispositifs mentionnés ne lui permet réellement de bénéficier d'une procédure susceptible de favoriser son accès à la commande publique. Dans le cadre de l'article 14, le chargé de mission clause d'insertion peut certes proposer à l'entreprise qui remporte le marché de sous-traiter à une EI la part des heures d'insertion dont elle est redevable. Mais l'EI n'est alors qu'en position de sous-traitance avec les contraintes inhérentes à ce statut. Par ailleurs, le prix plancher proposé par l'entreprise au maître d'ouvrage pour obtenir le marché peut rendre difficile, voire impossible, la sous-traitance à l'EI, qui ne peut pas s'adapter à ce prix.

L'utilisation du marché de services d'insertion et de qualification professionnelles en direction des EI est délicate. Certes, l'EI participe à la réalisation des parcours d'insertion des personnes qui rencontrent des difficultés d'accès à l'emploi. Mais c'est avant tout une entreprise qui produit des biens ou des services en vue de leur commercialisation, et qui entre en concurrence avec les entreprises privées du secteur d'activité où elle exerce. Dès lors, ces concurrents de l'EI pourraient estimer, non sans raison, qu'ils sont en réalité écartés de la mise en concurrence par le biais d'une modification de l'objet du marché. Par ailleurs, une telle démarche aboutirait à une forme de concurrence interne entre les SIAE (EI et ACI) et serait contradictoire avec la logique et la philosophie des parcours d'insertion.

Nous avons vu que l'article 53 du code des marchés publics, c'est à dire l''utilisation du critère des performances en matière d'insertion des publics en difficulté est favorable aux entreprises d'insertion. Combiné avec l'article 14, il peut inciter les entreprises du secteur privé à rechercher la co-traitance avec les entreprises d'insertion .

Les EI ont enfin la possibilité de faire valoir l'article 27 du code et notamment le dispositif pensé pour les petites entreprises, qui permet sous certaines conditions de seuils, de sortir un ou des lots d'un appel d'offre, pour l'attribuer selon une procédure adaptée. Cet article peut permettre de fonder une démarche de préférence locale au bénéfice des EI. En effet, selon le code des marchés publics, la publicité dans un journal d'annonces légales ou au BOAMP n'est obligatoire que pour les marchés d'un montant supérieurs à 90 000 euros. En dessous, la modalité choisie peut dépendre des caractéristiques du marché et on peut par exemple mettre en concurrence par voie de devis. Dès lors, la combinaison des deux règles, article 27 et recours à la pratique des devis, peut favoriser une forme de soutien aux EI comme aux autres petites entreprises. Cependant, beaucoup de collectivités locales ont choisi de fixer un seuil beaucoup plus contraignant que celui du code . Le seuil de 15 000 ou 20 000 est assez répandu.. On ne peut donc qu'espérer un changement d'attitude en se référant aux collectivités qui se sont données des espaces de rencontre avec les EI, en fixant des seuils à 30 000 ou 50 000 euros.

E. La question du choix pour les ateliers et chantiers d'insertion (ACI)

Dans les modes de relations entre les collectivités publiques et les ACI, la subvention reste dominante. Mais les collectivités peuvent aussi décider de leur attribuer des marchés de travaux ou de services, après un appel public à la concurrence. L'ACI est alors perçu comme un opérateur économique du marché, producteur de biens ou de services.
Dans un contexte général où la logique de la mise en concurrence tend à se répandre au détriment de la subvention et des « accords locaux », le marché de services de qualification et d'insertion professionnelles, utilisé en application de l'article 30 du code des marchés publics, nous parait être une solution à privilégier pour les ACI.

Annexe 2 :

fiches exemples de projets de collectivités menés avec l'insertion dans le domaine des déchets

---

- Le Grand Lyon
- Le Grand Châlon
- La Communauté Urbaine de Strasbourg

communauté urbaine
GRANDLYON

CONVENTION

Pour la reprise de matériaux en déchèteries

ENTRE

La Communauté urbaine de Lyon, 20 Rue du Lac, BP3103 69399 Lyon cedex 03, représentée par son président en exercice, Monsieur Gérard Collomb agissant en vertu de la délibération n° du .

d'une part,

ET

L'association ……., représentée par son président en exercice Monsieur ,

d'autre part,

EXPOSE

Dans le cadre d'une gestion globale de collecte et de traitement des déchets des ménages de l'agglomération, il convient de chercher à limiter leur production. Les déchèteries communautaires sont destinées à accueillir les déchets des particuliers qui en raison de leur volume, de leur nature ou de leur quantité ne peuvent être collectés dans les bacs en porte à porte ou en apport volontaire. Le réseau des 17 déchèteries du Grand Lyon permet de recycler divers matériaux (ferrailles, papiers, cartons, batteries, électroménager, piles) ou de valoriser d'autres matériaux (déchets verts par compostage, huiles, gravats, textiles). De même, les subdivisions du nettoiement chargées de la Propreté du domaine public sont amenées à collecter différents déchets qui font l'objet d'un tri.

Certains matériaux sont aujourd'hui présents dans les déchèteries communautaires ou les dépôts du nettoiement. Ces déchets ne font pas pour l'instant l'objet d'une réutilisation ou d'une valorisation directe et sont aujourd'hui stockés en centre d'enfouissement.

La récupération de certains de ces produits permettrait de diminuer les tonnages de déchets quittant les déchèteries et de réaliser les économies associées.

Certaines associations ont développé des filières très spécifiques sur certains matériaux et proposent de les récupérer. Acteurs de l'économie solidaire et du développement durable, les associations participent à la création et au maintien d'emplois non précaires.

Cette disposition s'inscrit pleinement dans le Plan d'actions stratégique de la gestion des déchets 2007-2017 en valorisant de nouveaux produits (action 3.4 « extension de la valorisation matière en déchèterie ») et en limitant le recours à l'enfouissement ou à l'incinération des déchets ainsi que dans les actions de l'agenda 21 relatives au développement durable.

communauté urbaine
GRANDLYON

IL A ETE CONVENU CE QUI SUIT

Article 1 – Objet de la convention
La présente convention a pour objet de régir les relations techniques et financières entre la communauté urbaine de Lyon et l'association « nom » qui souhaite récupérer :

- liste des matériaux.

Article 2 – Engagement de la collectivité
La Communauté urbaine de Lyon autorise une personne de l'association à récupérer :

Type de matériaux dans les déchèteries et le cas échéant dans les dépôts des subdivisions du nettoiement visés dans les annexes.

L'exploitant de la déchèterie ou le responsable du dépôt de nettoiement prendra contact par téléphone lorsqu'une quantité suffisante pour être enlevée est disponible.

En l'absence de collecte dans un délai de 72 heures après l'appel téléphonique, les produits non enlevés seront dirigés vers les filières de traitement habituelles.

Article 3 – Engagement de l'association
L'association assurera la responsabilité des actions menées dans le cadre de cette activité. Elle s'engage sur les points suivants :

- Respect du règlement interne des déchèteries communautaires.
- Respect des règles de sécurité mises en place sur les différents sites.
- Respect des bonnes pratiques en matière de savoir-être dans l'entreprise.
- Mise en place des outils de gestion visant à assurer le suivi des quantités et la traçabilité des Type de matériaux enlevés. Cet outil permettra de faire le bilan annuel de fonctionnement.
- Equipement des salariés en vêtements de travail et EPI nécessaire à l'activité.
- Fourniture et gestion des conteneurs pour le stockage des Type de matériaux récupérés (le cas échéant).

Article 4 – Gestion des incidents et procédure de concertation
L'association désignera un référent professionnel garant du bon déroulement de l'activité.

La collectivité et l'association s'informent réciproquement des incidents concernant l'activité concernée.

La collectivité, l'entreprise privée et l'association examinent ensemble les moyens nécessaire pour remédier à la situation.

Article 5 – Durée de la convention
La présente convention a une durée d'un an tacitement reconductible deux fois une année.

Au cours de ce délai, les parties peuvent y mettre fin, sous réserve que chaque partie d'en avertir l'autre partie avec un préavis de trois mois, par lettre recommandée avec accusé de réception.

Article 6 – Règlement des litiges
D'un commun accord, les parties attribuent expressément compétence à la juridiction du Tribunal administratif de Lyon pour toutes difficultés ou litiges pouvant survenir entre elles, et qui n'auraient pu faire l'objet d'un règlement à l'amiable

www.legrandchalon.fr

Direction Environnement

Affaire suivie par : Marie-F. BONCOMPAIN

Chalon-sur-Saône, le 26 mars 2009

CHANTIER d'INSERTION

Qualité du tri et prévention

En 2002 et 2003, le Grand Chalon a développé avec succès la collecte sélective des emballages ménagers en porte à porte. Les premiers résultats confirmaient l'adhésion de la population au geste tri.
De 2002 à 2004, le taux de refus de tri (*part de déchets non conforme déposés dans les bacs jaunes*) se situait dans la fourchette de 16 à 18%, taux très satisfaisant pour une collecte à domicile. **Aujourd'hui, le taux de refus de tri avoisine 25%.**

Le Grand Chalon se trouve aussi confronté à un autre problème. Les quantités de déchets produits sont importantes : en 2006 chaque habitants a jeté plus de 600 kg de déchets. A l'époque le Ministre de l'Environnement demandait aux collectivités, d'ici 2015, de réduire leur production de déchets de 100 kg/habitant/an. Ce message a été repris lors du Grenelle de l'environnement.

En dernier lieu, le Grand Chalon souhaite s'engager en faveur du développement durable en intégrant dans ses actions environnementales l'insertion professionnelle et sociale,

1. Les origines du projet

La population n'est pas suffisamment informée

Depuis trois ans, le Grand Chalon ne diffuse plus d'information massive sur le tri auprès des ménages.
Les nouveaux résidants ne sont pas systématiquement identifiés, donc informés.
En habitat collectif, les gardiens ne sont pas sensibilisés au sujet et les résidants ne se sentent pas personnellement concernés.

Expliquer les consignes de vive voix

Pour installer le geste de tri dans la durée et sensibiliser les habitants sur leur production de déchets, il est conseillé de relayer régulièrement le message : quels emballages trier, à quoi sert le tri, expliquer les refus de tri, informer sur les résultats locaux, pourquoi et comment produire moins de déchets…

Par expérience au sein du service, nous constatons que les messages sont plus faciles à comprendre et retenus plus aisément lorsqu'ils sont expliqués de vive voix. Exemple du broyage à domicile des déchets verts jeunes en contrats avenir).
Finalement, nous proposons de coupler le message de qualité du tri avec celui de la réduction des déchets, les deux étant complémentaires en termes d'ECO-Citoyenneté.

Ce type d'opération, pour être performante, nécessite des moyens humains importants.

2. Le projet du Grand Chalon

Les bons résultats des campagnes de développement des collectes sélectives (2002/2003) et des actions de prévention (2006) conduites par le Grand Chalon montrent que les moyens utilisés (actions de proximité accompagnées de supports de communication) sont performants.

La mise en œuvre de ce type d'actions de sensibilisation de proximité nécessite l'intervention d'une équipe d'une dizaine de messagers du tri et de la prévention. Leur rôle serait de diffuser les messages tri et prévention directement auprès des usagers, en l'expliquant et en remettant les documents aide mémoire appropriés, en intervenant :

- sur les zones où la qualité du tri est médiocre (collectifs, centre ville Chalon, nouveaux lotissements) ;
- auprès des familles où des erreurs de tri sont régulièrement constatées lors des collectes (hors secteurs mentionnés ci-dessus).

La thématique de travail proposée par le service Gestion des Déchets est un terrain intéressant pour permette à des personnes en insertion de trouver des éléments nécessaires à l'enrichissement de leurs parcours d'insertion professionnelle, notamment dans le domaine du contact :

- Développement de l'employabilité en se familiarisant avec la prise de parole avec des personnes non connues, savoir se présenter et transmettre un message.
- Reprendre confiance en soi, en participant à un projet dont les objectifs sont ambitieux et valorisants, et d'utilité collective.
- Se trouver en situation professionnelle au sein d'une équipe encadrée, avec des horaires et des missions bien définies.

Les chantiers d'insertion agréés par l'Etat dans le cadre des dispositifs PLIE nous permettraient de répondre à nos objectifs :

- en disposant d'un **effectif suffisant** pour déployer des actions de proximité : 11 personnes environ ;
- **sans surcoût** pour la collectivité : le financement est couvert intégralement par les divers organismes financeurs (CNASEA, FSE, Conseil Général) ;
- **sans augmenter l'effectif permanent** : CCD de 2 ans maximum, en contrat avenir ou contrat d'accompagnement vers l'emploi ;
- et en donnant une dimension **développement durable** au projet, par **l'insertion professionnelle et sociale** des personnes recrutées.

Le chantier se composera donc de 11 participants en contrat avenir et contrat d'accompagnement à l'emploi, et d'un encadrant technique. L'accompagnement social et professionnel sera confié à un organisme spécialisé, choisi dans le cadre d'une consultation (MAPA).
Au sein du service, le responsable prévention est chargé de préparer les diverses missions qui seront réalisées dans le cadre de cette opération : définir avec précision les zones d'étude et les interventions à prévoir.
L'encadrant technique assure le management des agents.

Pour information, le service Gestion des Déchets du Grand Chalon regroupe 65 agents : agents de collecte, agents administratifs, agents techniques, agents de maîtrise, techniciens, ingénieur. Ce service gère l'activité quotidienne de collecte, transport, tri et traitement des déchets produits par les habitants du Grand Chalon (108 000 hab), et propose des actions d'optimisation financière, technique et environnementale.

Le chantier d'insertion proposé est d'un genre différent car il ne repose pas sur un support technique du type métiers du bâtiment ou de la construction.
Les résultats apparaîtront au niveau des données chiffrées suivies régulièrement par le service GDD : le taux de refus de tri et les quantités annuelles produites par habitants. Les participants seront associés de près au suivi de ces données.

CONCRETEMENT

Les contrats CAE ou CA sont d'une durée de 6 mois à 2 ans, sur la base de 20 à 24 h de travail hebdomadaire.
Les contrats de travail sont établis par le Grand Chalon qui est porteur de projet.
La demande de conventionnement est soumise à l'accord de la DDREFP. Commission du 8 juillet 2008
La charge financière est estimée à 215 000 €, dont 190 000 € de salaires. Ces dépenses sont couvertes en totalité par les financeurs.
Début du chantier : octobre 2008.

Marie Françoise BONCOMPAIN
Responsable service Gestion des Déchets

Délibération du Conseil de Communauté

Conventionnement avec des structures associatives dans le domaine de la prévention et de la valorisation des déchets.

Depuis plusieurs années la CUS travaille par le biais de conventions avec des structures associatives, Emmaüs pour la prévention de la production des déchets, Diakonie Kork pour le recyclage des bouchons de liège et Terre d'amitié pour la valorisation des films radiographiques.

Ces conventions participent pleinement à la protection de l'environnement, au soutien à l'économie sociale et solidaire et aux services aux habitants.

D'une manière générale les dispositifs mis en place ont permis d'améliorer le service aux habitants tout en préservant conjointement les intérêts de la CUS et ceux des partenaires associatifs. C'est dans ce contexte qu'est proposé le renouvellement de ces conventions qui arrivent à échéance.

1) Prévention de la production de déchets

Après bientôt trois années d'expérimentation avec les deux structures Emmaüs présentes sur la CUS, il apparaît que le système en place permet :
· de favoriser l'allongement de la durée de vie de nombreux objets en leur trouvant un nouveau propriétaire (en 2007, près de 500 000 objets)
· de faciliter la prise en charge d'objets au domicile de certaines personnes (en 2007, plus de 10 000 interventions)
· d'améliorer la valorisation de matériaux au travers de logique de tri et de démantèlement opérés avec des personnes en réinsertion (en 2007, plus de 400 tonnes de cartons, métaux, etc.…)
· de créer et de préserver une centaine d'emplois aidés, compagnons et contrats à durée indéterminée
· de fournir du mobilier à des opérations de solidarité et à des personnes en grande détresse, sur demande de l'assistance sociale
· d'assurer des opérations collectives de solidarité locales et internationales.

2) Valorisation des bouchons de liège

La structure associative de Diakonie Kork est située sur la commune de Kork. Cette structure d'accueil a créé en 1991 un atelier à l'image des Centres d'Aide par le Travail en France, pour le tri et la valorisation des bouchons en liège provenant principalement d'Allemagne mais aussi des régions frontalières telles que la France, la Suisse et le Benelux.
Annuellement, plus de 3 500 m3 de liège (140 millions de bouchons) sont ainsi triés, réduits en granulats et recyclés dans la fabrication d'isolation phonique et thermique pour le bâtiment et de panneaux d'affichage.

Depuis 2003, la structure associative enlève et valorise gratuitement les bouchons de liège qui sont collectés dans les déchèteries de la CUS. Près de 15 m3 de bouchons (2 200 Kg) ont ainsi été récupérés en 2007.

3) Valorisation des films radiographiques

Depuis 2003, l'association Terre d'Amitié reprend gratuitement les films radiographiques déposés en déchèterie par les ménages de la CUS. L'association fait appel à une société spécialisée pour dépolluer les films radiographiques par extraction des sels d'argent, puis valoriser les supports plastiques. Une prime est reversée à l'association.
En 2007, plus de 1 500 Kg de radiographies ont été collectés.
La dissolution de l'association Terre d'Amitié, créée pour la collecte de médicaments inutilisés, sera effective à la fin de l'année suite à l'interdiction de cette activité.
L'association Médecins du Monde se propose de poursuivre l'activité de collecte et de valorisation des films radiographiques. Celle-ci constituera une source de financement pour ses activités humanitaires.

Pour ces trois activités, il est proposé de pérenniser les partenariats par le biais de conventions pour une durée de quatre ans. Il est à noter que ces conventions ne font l'objet d'aucune rémunération.

Je vous demande de bien vouloir adopter le projet de délibération suivant :

Le Conseil
sur proposition de la Commission Plénière
après en avoir délibéré
approuve

- *le renouvellement, pour une durée de quatre ans à compter du 11 janvier 2009, de la convention ci-jointe avec EMMAUS pour la prévention et la valorisation de déchets ménagers.*

- le renouvellement, pour une durée de quatre ans à compter du 1er janvier 2009, de la convention ci-jointe avec l'association Diakonie Kork pour le recyclage des bouchons de liège issus du tri sélectif réalisé au sein de la CUS.

- la mise en place, pour une durée de quatre ans à compter du 1er janvier 2009, de la convention ci-jointe avec l'association Médecins du Monde pour la valorisation des films radiographiques collectés dans les déchèteries de la CUS.

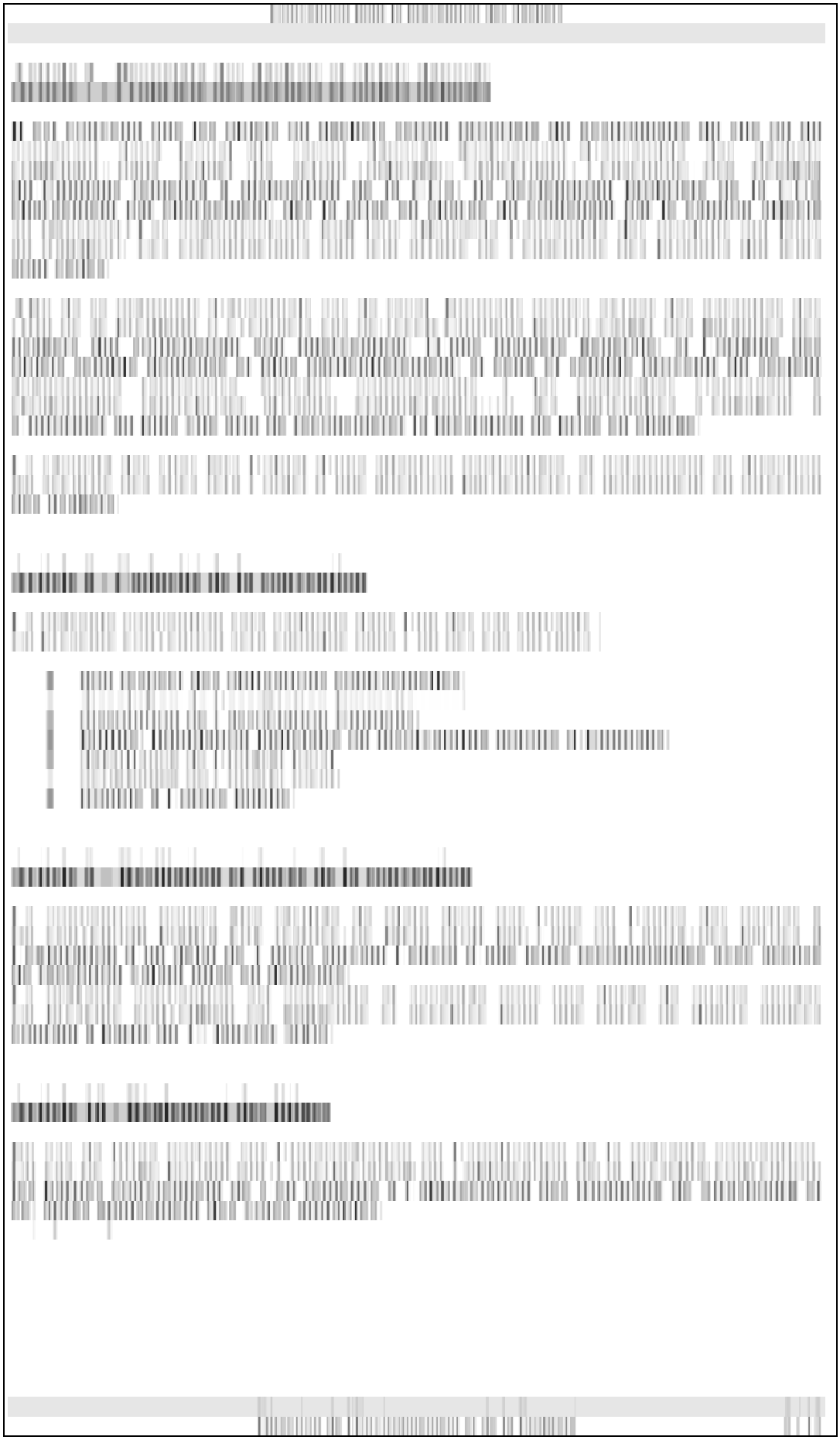
autorise

le Président ou son représentant à signer les conventions s'y référant.

Convention pour la prévention des déchets

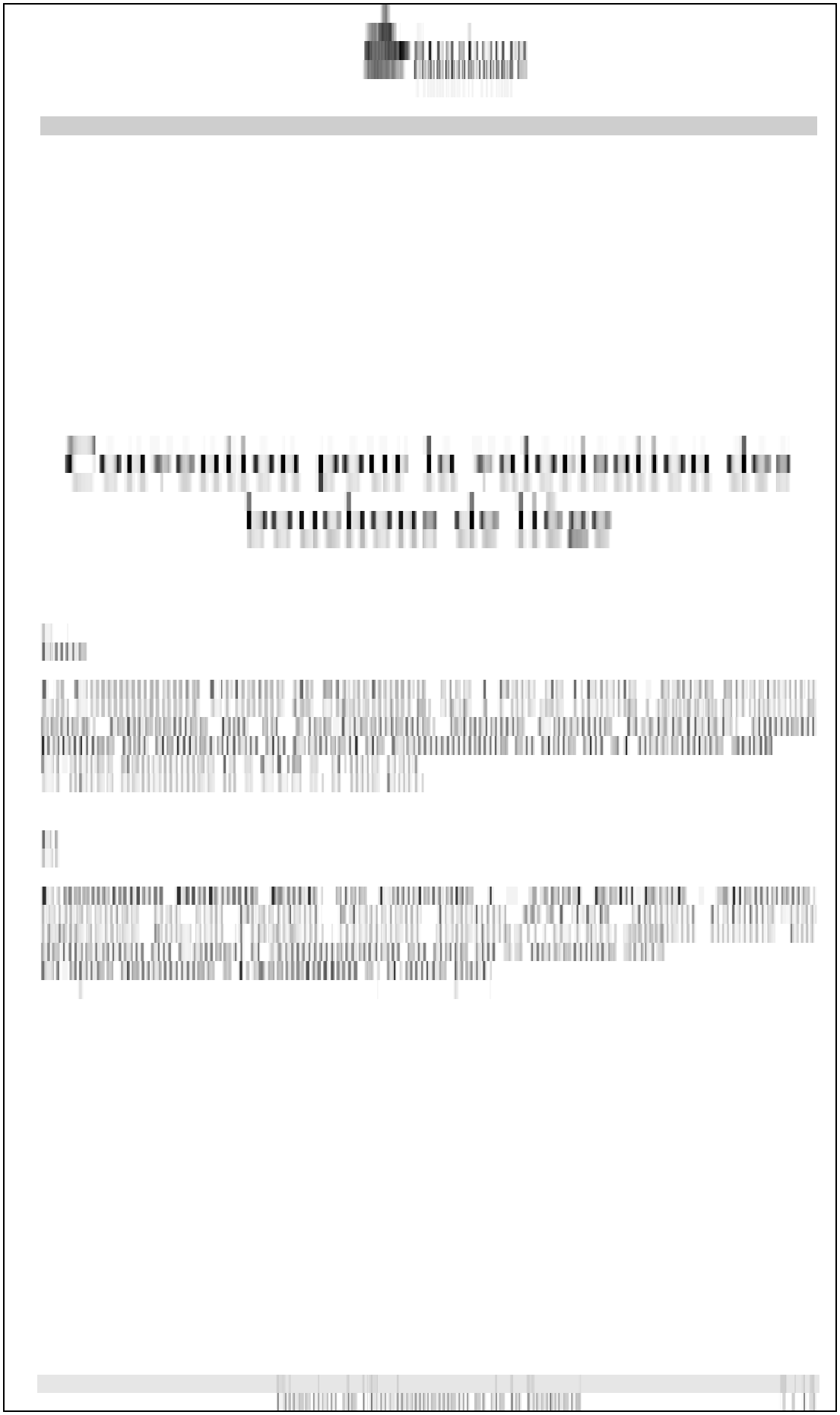
ANNEXE 2 : Communauté Urbaine de Strasbourg

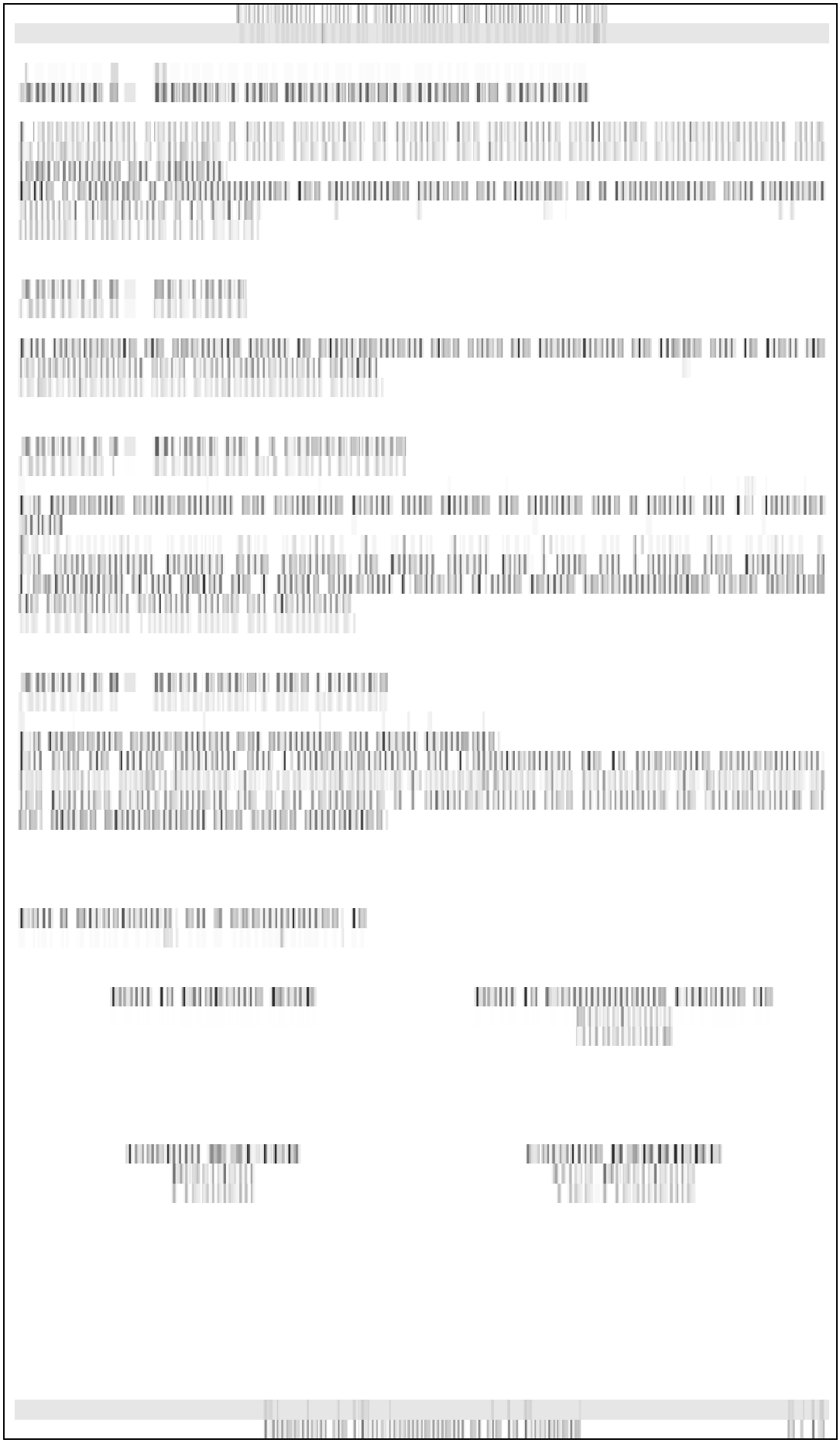
ANNEXE 2 : Communauté Urbaine de Strasbourg



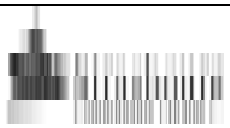
ANNEXE 2 : Communauté Urbaine de Strasbourg

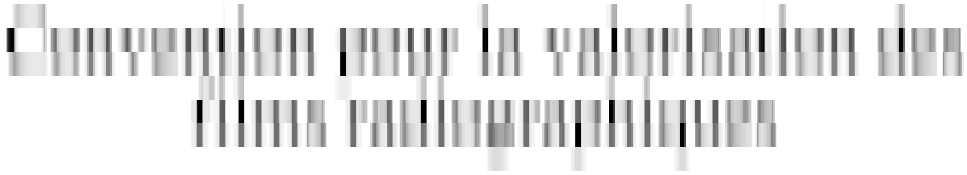
ANNEXE 2 : Communauté Urbaine de Strasbourg

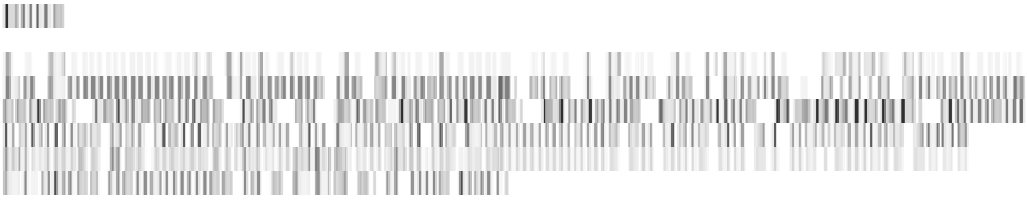


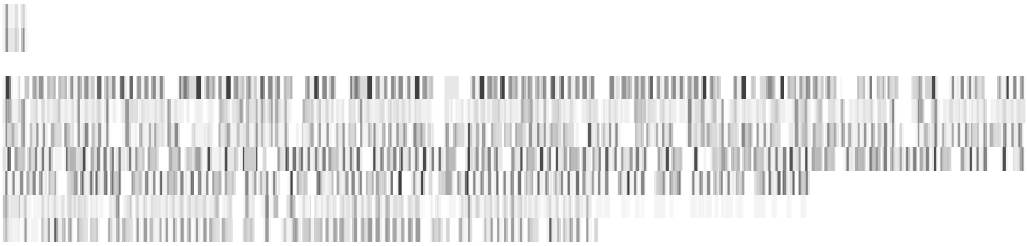


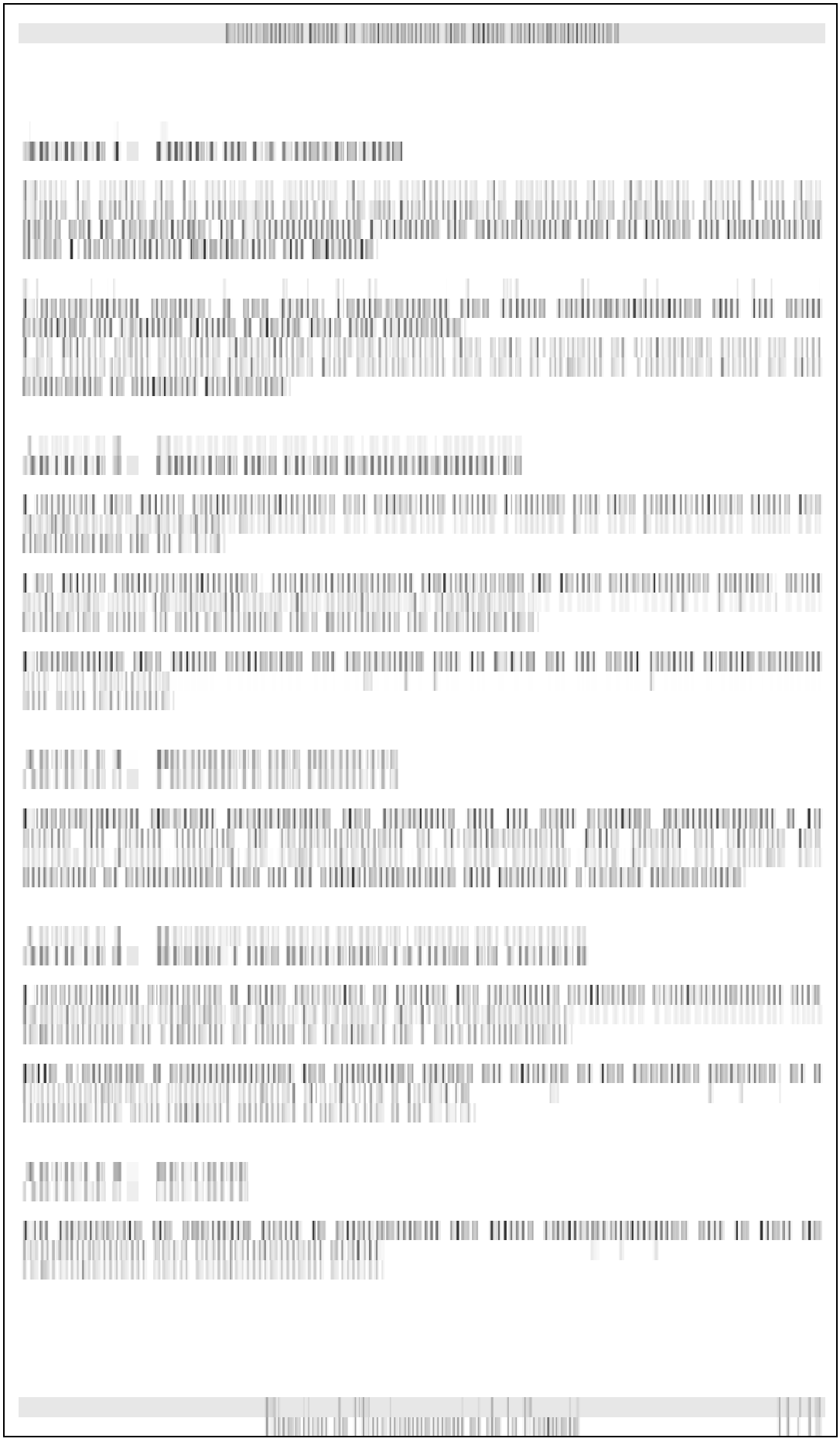
ANNEXE 2 : Communauté Urbaine de Strasbourg

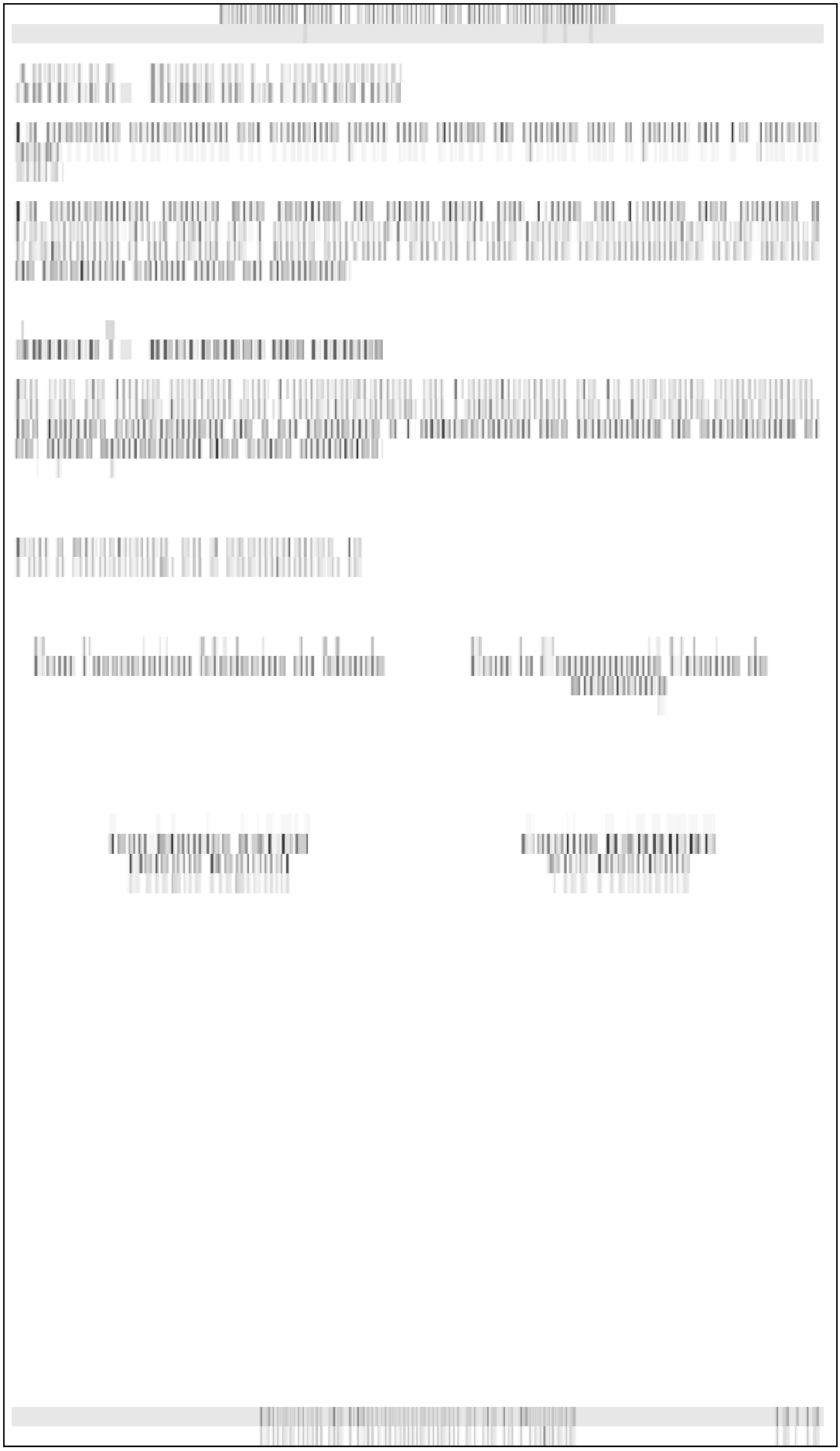












SOURCES

- COORACE : *www.coorace.org*,
et en particulier centre de ressources VITA www.vita-ressources.*org*

- Aquitaine active : http://www.aquitaineactive.org

- IAE Aquitaine : http://www.iae-aquitaine.org

- « Commande publique et accès à l'emploi des personnes qui en sont éloignées - Guide à l'attention des acheteurs publics », Observatoire Economique de l'Achat Public, juillet 2007.

- « Les relations entre collectivités locales et associations », Aurélie Aveline et Solène Dauce, La Gazette des communes, Collection document, Cahier détaché 8 septembre 2008

- « La subvention publique, le marché public et la délégation de service public – mode d'emploi » Ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative, 2007

- « Clauses sociales et promotion de l'emploi dans les marchés publics – guide en direction des donneurs d'ordre », Alliance Villes Emploi, 2007

CONTACTS

Emmaüs France
47 avenue de la résistance
93100 Montreuil
Tel : 01 41 58 25 25
Fax : 01 48 57 45 95
www.emmaus-france.org/

Fédération Envie
32 rue Delizy
93500 Pantin
Tél : 01 48 13 90 00
Email : federation@envie.org
www.envie.org/

Réseau des Ressourceries
11 bis, rue de la Garonne,
59800 LILLE
Tél : (+33) 03 20 07 01 16
Fax : (+33) 03 20 07 54 87
e-mail : contact@ressourcerie.fr
www.ressourcerie.fr

La Feuille d'Erable
1 rue de la Roberdière
35 000 RENNES
Téléphone : 02.99.54.74.24
Fax : 02.99.54.74.20
E mail : info@feuille-erable.org
www.feuille-erable.org

Réalisé avec le soutien financier de :

ADEME
Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie

Avec la contribution de :

Réseau des Ressourceries
Acteur du Réemploi
www.ressourcerie.fr

envie
Une autre vision sur l'emploi & l'environnement

EMMAÜS
FRANCE
FONDATEUR ABBÉ PIERRE